

3 1761 11636970 3



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

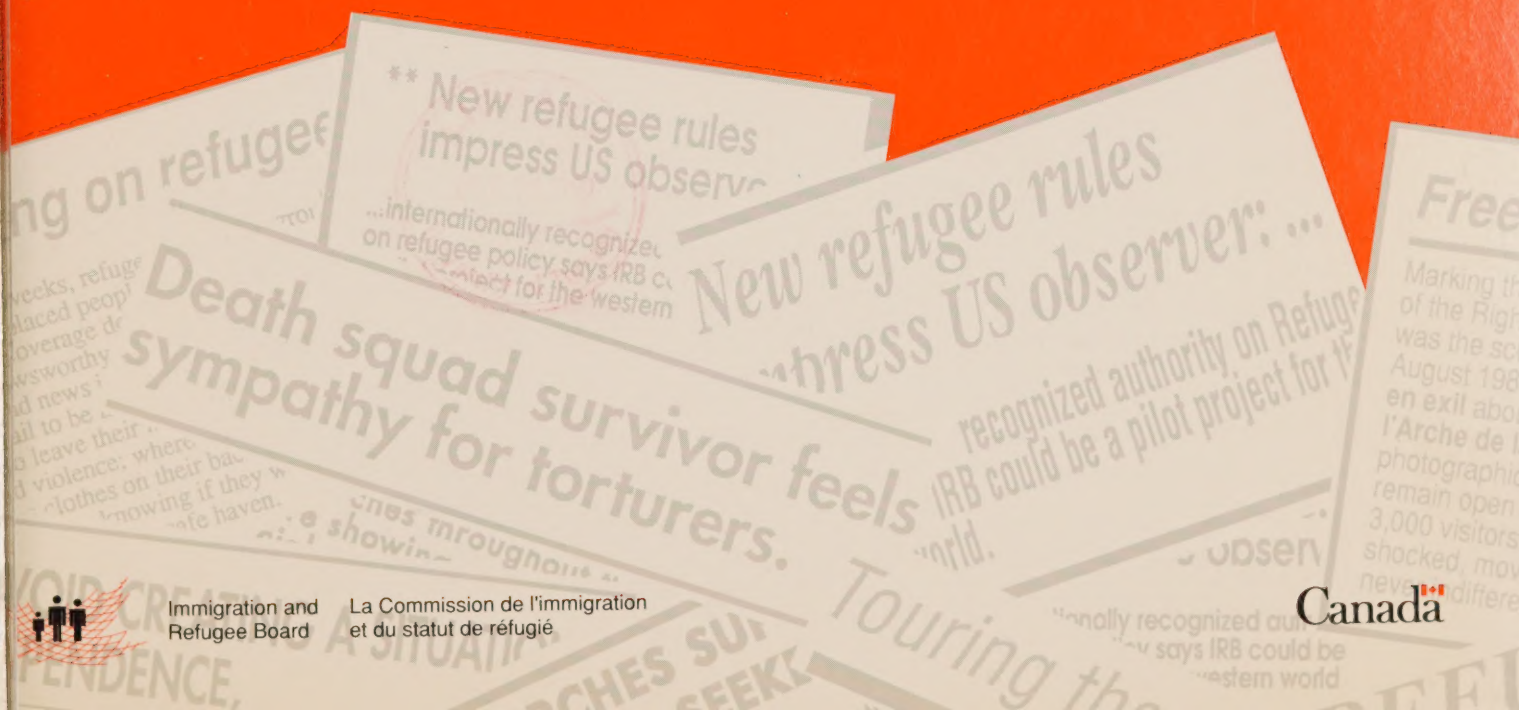
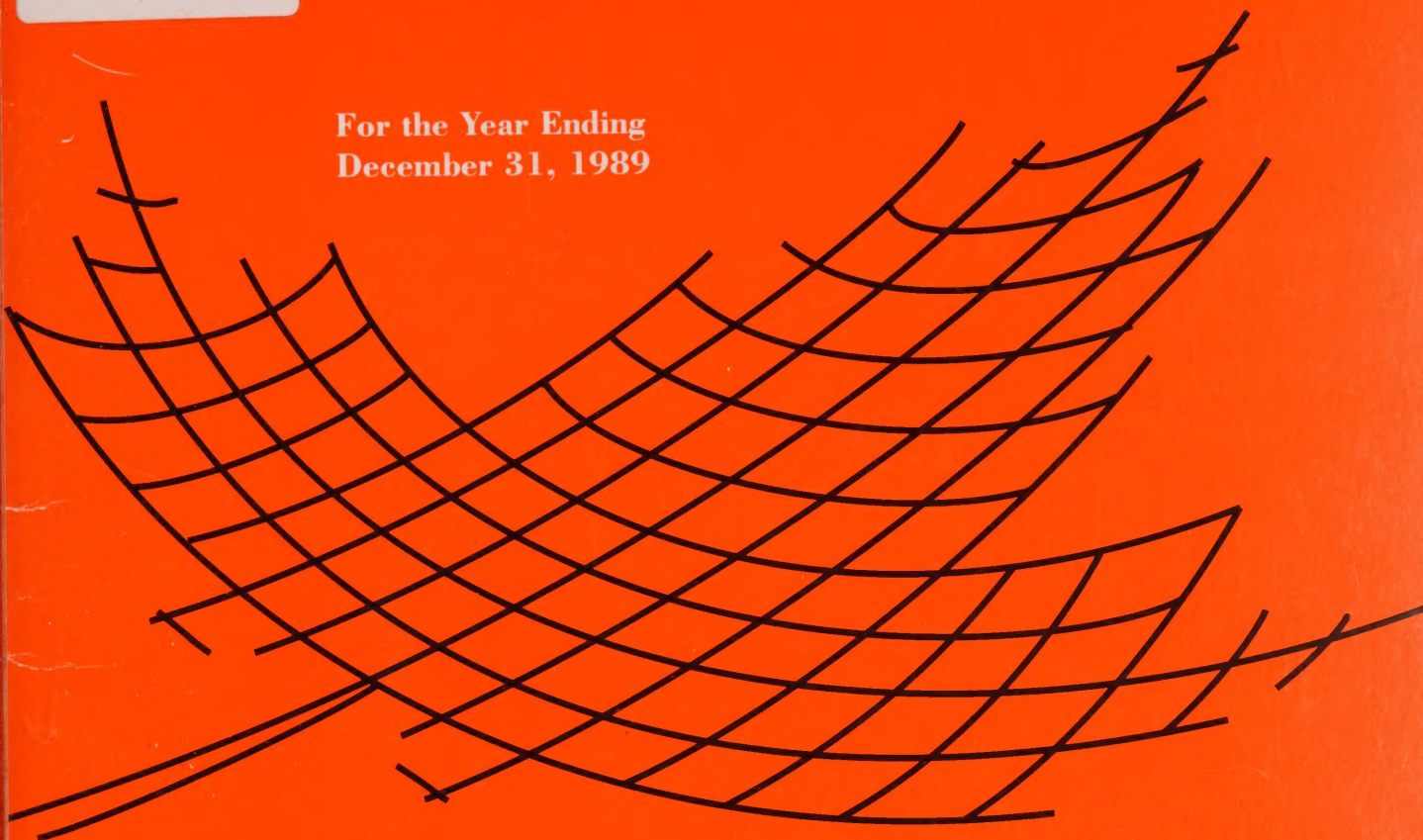
<https://archive.org/details/31761116369703>

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD ANNUAL REPORT

CAI
MI 81
-A 56

38

For the Year Ending
December 31, 1989



Immigration and
Refugee Board

La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié

Canada



Chairman
Immigration and
Refugee Board
of Canada

Ottawa, Canada
K1A 0K1

Président
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
du Canada

March, 1990

The Honourable Barbara McDougall, P.C., M.P.
Minister of Employment and Immigration
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mrs. McDougall:

It is my pleasure to submit to you, pursuant to section 66 of the Immigration Act, the first Annual Report of the Immigration and Refugee Board, covering the period from January 1, 1989 to December 31, 1989.

Yours sincerely,

R.G.L. Fairweather

**MEMBERS
OF THE
BOARD**

Chairman

R.G.L. Fairweather

Executive Director

Peter Harder

Deputy Chairmen

*Convention Refugee
Determination Division (CRDD)*
Drasko Bubalo

Immigration Appeal Division (IAD)
Nurjehan N. Mawani

Assistant Deputy Chairmen

IAD (Toronto)
Kathi I. Arkin

IAD (Montreal)
Joseph S. Blumer

CRDD (Prairie Region, Calgary)
Elizabeth Bryant

CRDD (Toronto)
Dorothy Davey

IAD (Prairie Region, Winnipeg)
Lila Goodspeed

CRDD (Toronto)
Anna Ker

Backlog
Firdaus James Kharas

CRDD (Vancouver)
Stanley B. Knight

CRDD (Montreal)
Gisèle T. Morgan

CRDD (Montreal)
Colette Savard

IAD (Vancouver)
Andrew Z. Wlodyka

Members, Convention Refugee Determination Division

Vancouver

Lynda-May K. Angus
Roxana Aune
Robert Brisco
Ellen Margaret Burdett
George Simon Chrysomilides
Mohinder J.S. Grewal
Charles Everard Douglas Groos
Roderick Holloway
Edith Linda Nee
Henry Neufeld
Mabel E. Paetkau
Charles B. Paris
Emer G. Robles

Calgary

David J. Frunchak
Enrico T. Lazo
Judy Lo
Sherry Makarewicz
E. Diane Pask
F. William Wright

Winnipeg

John Wieler

Toronto

David E. Allin
Ariarani Ariaratnam
Harindar Aulach
Shiv S. Bajwa
Barrington Batchelor (*part-time*)
Albert Bernadine
Shashi Bhatia
Gary Carsen
Norval Cheeseman
Austin Clarke
Kent Clarke
Cleo Corcoran
Riina De Faria
Cesar A.N. De Morais
Patrick Doran
Conrad Dutchin

Urich Ferdinand
Barbara Fraser
Judith Kopacsi Gelberger
Jeanette Goldman
John A. Haley
Hugh R. Hanson (*part-time*)
Harry Vjekoslav Herman
Alice Hope
Reverend Geoffrey Howson
William Jackson
Taciana T.V. Jew
Fatima Kapasi
George Keil
Flora Liebich
Joyce McCaffrey
Christine McNaughton
Heytram Maraj
Paul Matarazzo (*part-time*)
Birku Menkir
Edmond (Ted) Meredith
Mary Yusra Mouammar
Stephen Ng
Aideen Nicholson
Jean Pearce
Canon Borden Purcell
Judith Ramirez
Robert William Reford
Brian Riddell
Robert G. Robarts
Ernest A. Rotman
Anthony Sarzotti
Barbara Izabella Kejna Sharratt
Susan Shatzky
Yuri Shymko
Vara Singh
Sardara Singh Chera
Kirpal Singh Sagoo
Ricardo Smith
Ralph Snow
Sri-Guggan Sri-Skanda-Rajah
Bruno Suppa
Ethel Teitelbaum
Lorraine Thomson
Maria Valeria Toth
Philip White
Doreen M. Winkler
Andrew Witer
Jerry S. Woloschuk (*part-time*)
Max Wolpert

Montreal

Paul Arsenault
Marc Bergeron
Pierre Bernier
Marcelle Brisson
Easton Anthony Brown
Paul-André Busque
Jean Paul Cardinal
Marthe Carrier
Estelle Chamberland-Gobeil
Paule Champoux
Corinne Côté-Lévesque
Jean Guy Cotnoir
Gérald Daoussis
Patricia Davey
Jean-Claude Desmarais
Régis Dionne
Diane Nancy Doray
Michel Doré
Louis Dorion
J. Vincent Fleury
Jean-Pierre Gaboury
Gérard Gagnon
Lisa Gilad (*part-time*)
Georges Gustave
Marilyn Hébert
Martin Hendricks
Roland Julien
Abdolhossein Kafai

Oksana Ivanna Kaluzny
Bernard Lachance
Dominique Lamarche
Francine Latraverse
Claude Lefebvre
Normand Longchamps
Bamboté Makombo
Jean Macpherson
Vincenza Pennestri-Gauthier
Liliane Poiré
Denyse Raymond
Louise Raymond
Renuka Sahay (*part-time*)
Mimi Séguin-Grace
Michel M.J. Shore
Bernard Sivak
Antoine Tchipeff
Raymond Terrillon
Francine Veilleux (*part-time*)
Raymond ven der Buhs
Marie Vo
Marcel Whissel
Dorothy Abike Wills
Sharon Wolfe

Members, Immigration Appeal Division

Vancouver

Edna M. Chambers
Joan Gillanders
Jean MacLeod
Nirmal Singh
Des R. Verma

Winnipeg

Helen M. Arpin
Beverly J. Rayburn

Toronto

Paul A. Ariemma
Sandi Bell
Irene Chu
William Fatsis
Irvin H. Sherman
Glenna M. Tisshaw
Errol W.A. Townshend
John Weisdorf

Montreal

Denyse Angé
Marthe Durand

Backlog Subdivision

Vancouver

Layne Daggett
Narinder Dhir
Patsy George
Gordon King

Toronto

Roslyn Ahara (*Coordinator*)

Antonia Accettola-Fuda
Jacinto Almeida
Lawrence Band
Lennox Michael M. Bigford
Lorne Allan Butchart
Jorge A.P. Campos
Fay Cole
Basil Dass
Anne Grice
Glenn Harewood
Eunice Harker
Nancy Harries
Leonard Houzer
Ann Hulak
Susan Hunt
Sam Ifejika
William Jacobs
H. Ian Jeffers
Allan Kolyn
Fred Kuntz
Jackie Lautens

Karen McMillan-Aver
Mubeen Qureshi
Robert Rushowy
Lourene Scott
John Sellers
Max H. Shecter
Hyacinth Tackoor
Elda Thomas
Ranie White
George Zubulakis

Montreal

Fernand Gauthier (*Coordinator*)

Diane Boissinot
Georges-Henri Cloutier
Lorraine Duguay
Veronica-Mae Johnson
Yolène Jumelle
Guy Lamoureux
Jacques Lapointe
Michel Morin
Aimable Ndejuru
Gilles Sicotte
Jocelyne Villeneuve-Ouellette

The Board deeply regrets the loss of two Members who died
during the year: Thomas D. Warrington, Toronto CRDD;
and William Esselmont, Vancouver CRDD.

Executive Branch:

Executive Director:
Peter Harder

A/Director, Legal Services:
Gerald Stobo

*Director General, Operations,
Policy and Planning:*
Jerry Robbins

*Director General, Finance,
Personnel and Administration:*
Terry R. Hickey

Director, Documentation Centre:
Graham Howell

A/Director, Information Systems
John Russell

Regional Directors:

Montreal:
Pierre Bourget

Toronto
Dianne Bradley

Winnipeg:
John Stevenson

Calgary:
Dave Kornichuk (*Manager*)

Vancouver:
Roy Gatland

*National Director of Operations
(Backlog):*
Laurent Matte

TABLE OF CONTENTS	Introduction	10
	The International Context	12
	The Convention Refugee Determination Division	13
	The Role of the Division	13
	The Refugee Determination Process	13
	The Year in Review	14
	Issues Affecting the Division	15
	Privacy Versus the Public's Need To Know	16
	The Immigration Appeal Division	17
	The Role of the Division	17
	The Year In Review	17
	Issues Affecting the Division	18
	The Backlog Subdivision	19
	The Role of the Subdivision	19
	The Backlog Clearance Process	19
	The Year In Review	19
	Issues Affecting the Subdivision	19
	Operational Review	20
	Organization of the Board	20
	The Role of Members	21
	The Role of Refugee Hearing Officers	21
	Training	21
	The Documentation Centre	22
	Communications Services	23
	Legal Services	24
	IRB Resource Summary	25

INTRODUCTION

The purpose of this first Annual Report of the Immigration and Refugee Board (IRB) is to acquaint Parliament with the results of the IRB's first year of operation. The Report will also outline the major issues as they affect Canada's approach to dealing with Convention refugees in the international context.

The IRB comprises two divisions: the Immigration Appeal Division (IAD) and the Convention Refugee Determination Division (CRDD). The Board's responsibilities for dealing with appeals on immigration rulings are the purview of the Immigration Appeal Division. The Convention Refugee Determination Division deals with refugee determination, the means through which claimants may seek to receive protection in accordance with the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees. Canada is a signatory to the 1951 Geneva Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees.

In 1988, Parliament amended the *Immigration Act, 1976* through Bill C-55 to create the new Immigration and Refugee Board. The IRB replaced the Immigration Appeal Board whose roots date back to 1956 when it was formed as an advisory body to the then Department of Citizenship and Immigration. The purpose of the new legislation was to streamline the process of Convention refugee determination and restore national and international credibility to the manner in which Canada treats people claiming to be Convention refugees.

The new process was required because the old Convention refugee determination system had collapsed under the weight of the number of people making claims. In recognizing the need for change, Parliament chose to combine the refugee determination process and the immigration appeal process into one organization. Just before the coming into force of the new legislation, the Minister of Employment and Immigration announced that the clearance of the 85,000 refugee cases backlogged under the previous system would also become a function of the new Board, in concert with Employment and Immigration Canada.

IRB members are appointed, on good behaviour, by the Governor-in-Council. Under the *Immigration Act*, as amended, the Convention Refugee Determination Division (CRDD) of the IRB is responsible for ensuring that all refugee claimants are dealt with fairly and expeditiously and in a manner consistent with Canada's humanitarian traditions and international obligations.

The Immigration Appeal Division (IAD) is a court of record with all powers, rights and privileges accorded such a body, and has an official seal which is judicially noticed. The activities of the IAD, by statute, are directly related to decisions made within Employment and Immigration Canada and the Minister of Employment and Immigration is a party to actions taken before the IAD. Further, the Appeal Division of the IRB must adjudicate appeals by certain people who feel that decisions by Immigration Canada officials on sponsorship of family class members or removals are inconsistent with Canadian law and practice.

With regard to those individuals who had made claims before December 31, 1988, the CRDD is part of a panel which must determine whether there is a credible basis to these claims.

These presented formidable challenges for the new Board, given that the new process was to be tested before the courts. There was also the need to ensure that it was consistent with international practices and Canada's global obligations. Furthermore, the IRB could not be certain what demands might be placed upon the new system because of international conditions and events beyond the control of Canada's Parliament.

Much progress has been made. Since January 1, 1989, most refugee claimants entering Canada have been able to move through the process within six months of making their initial claim – a significant improvement from a year earlier. Claims from nations not generally known to be refugee-producing countries have declined dramatically. Those from countries in which civil strife or human rights violations are rampant consume the highest percentage of the time of Refugee Division Members. This change accounts for the high acceptance rate of claimants over the year.

The new Convention refugee determination system has succeeded in ensuring that Canada is able to provide quick sanctuary to those who need our protection the most. It discourages those who would abuse the system as a means of circumventing this country's immigration laws and processes. In that respect, it has achieved the mandate which Parliament established under Bill C-55.

However, there are problems emerging – problems resulting from use, rather than abuse. In structuring the new Immigration and Refugee Board, it was assumed that no more than 18,000 Convention refugee claimants would apply on an annual basis. This has proved not to be the case. In fact, if projections based upon the last three months of 1989 continue, it is likely that the Refugee Division will be facing a caseload in excess of 36,000 claimants in 1990.

In anticipation of this caseload, the Refugee Division has moved to streamline its processes at both the initial hearing and the full determination hearing by introducing a new expedited hearing process which is currently being tested in two regions. This expedited process is designed to make the procedure as efficient as possible, in terms of maximizing the ability of Refugee Division Members to determine cases, while ensuring that the rights of Convention refugee claimants, under the law, are fully protected.

To that end, the Board is cooperating with the Immigration section of the Canadian Bar Association where statements of claim, especially in claims from countries with known human rights violations, can be agreed to in advance of the hearing. This will allow those claims to move forward and be dealt with more expeditiously, increasing the number of claims that each Member can deal with in the normal work cycle.

It is too early to judge the effectiveness of the pilot projects currently underway. It is anticipated that these changes will ensure that the number of cases pending will not increase beyond the ability of the Refugee Division to deal with them. The next report of the Immigration and Refugee Board will review the results of expedited processing.

THE INTERNATIONAL CONTEXT

1989 was a year of dramatic and extraordinary change around the world. Via the media, Canadians witnessed striking images of mass demonstrations and turmoil in China and Eastern Europe; of strife and violence in Lebanon, parts of Africa, and much of Central America. In each case, the upheaval sparked an exodus of people in search of safe haven. Other situations, not as widely covered in the press, spurred outflows of millions – fearful of the conditions existing within their own countries.

In many other nations, governments proved themselves unable or unwilling to protect the fundamental human rights of their citizens – rights that are taken for granted by most Canadians.

The international community is facing a challenge of major proportions in responding to the people who are seeking refugee status in the western world. Canada and the United States are often countries of preferred destination.

In Canada, over 21,000 refugee claimants arrived from more than 100 countries. Of this group, initial hearings were commenced for more than 13,500. Over half of these refugee claimants came from five countries: Lebanon, Sri Lanka, Somalia, Iran, and El Salvador.

Human rights monitors and political observers agree that there is unlikely to be a significant decrease in the world refugee population in 1990, or in the number of claimants arriving on Canadian shores.

Convention refugees are defined in the *Immigration Act* as people outside the country of alleged persecution who, because of a well-founded fear of persecution due to their race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion, are unwilling or unable to return to their country of nationality or former habitual residence.

This definition of a Convention refugee dictates how the IRB deals with all those making Convention refugee claims. In this context, all those fleeing persecution, from anywhere in the world, can make a claim in Canada and that claim will be considered in relation to the circumstances of the country involved and the particulars of each individual claimant.

However, the definition of a Convention refugee does not deal with economic migrants, with those fleeing environmental conditions that have broken down a viable economic base or those seeking personal or political opportunities that are not available in their countries of origin. The United Nations High Commissioner for Refugees has estimated that there are about 15 million people worldwide who are of concern to his office. There are many millions more fleeing economic, environmental or other circumstances quite beyond their control.

It is not that the definition of a Convention refugee must change. Until the world and individual countries are at peace with themselves, there will continue to be refugees who meet the Convention criteria. Canada and other countries will continue to give sanctuary to such people who are fleeing oppression.

However, the future challenge for Canada and other countries is to develop processes and policies, outside of the Convention refugee determination system, to deal with the millions who desire the economic and social opportunities that western society represents. These are not issues that the Immigration and Refugee Board can resolve; these are issues that the people of Canada must decide upon, through their political institutions.

Finding durable solutions and solving the root causes of flight requires close international cooperation and cannot be achieved by any single country or system in the short term. In the meantime, it is imperative that Canada, along with other like-minded states, continue its tradition of generosity and compassion towards refugees.

THE CONVENTION REFUGEE DETERMINATION DIVISION

The Role of the Division

Before January 1, 1989, refugee determination in Canada was a prerogative of the Minister of Employment and Immigration, acting upon the advice of an advisory body, the Refugee Status Advisory Committee (RSAC). Under the amended *Immigration Act*, the RSAC ceased to exist and the Convention Refugee Determination Division (CRDD) of the IRB assumed responsibility for adjudicating refugee claims in Canada.

The CRDD is an independent quasi-judicial body. It has jurisdiction to determine whether refugee claimants in Canada who are eligible for consideration and have a credible basis for their claims are Convention refugees as defined in the legislation. The CRDD also hears applications by the Minister of Employment and Immigration respecting cessation of refugee status on the grounds of fraud, misrepresentation, or the concealment of material facts as well as ministerial applications to reconsider and vacate earlier determinations.

The Members of the CRDD have the powers of a commissioner as defined in Part I of the *Inquiries Act*, including the power to summon and examine witnesses, issue commissions or requests for the taking of evidence in Canada, administer oaths, and engage services required for full and proper hearings. The operations of the CRDD are governed by rules of procedure, approved by the Governor-in-Council, which flow from the statutory provisions of the *Immigration Act*.

Legislation provides that the CRDD be composed of up to 65 full-time permanent Members with full- and part-time temporary Members to be named as the workload requires. CRDD Members serve, during good behaviour, for renewable terms of up to five years; temporary Members for renewable terms not exceeding two years.

The Refugee Determination Process

Refugee determination is a two-stage process consisting of an initial hearing and a full hearing. At the initial hearing, a Canada Immigration Adjudicator and a CRDD Member consider the eligibility of the Convention refugee claimant and the evidence that establishes whether the claim has some credible basis. Ineligible persons are those recognized as Convention refugees in another country, previously rejected claimants not out of Canada for more than 90 days, persons convicted of serious crimes and known war criminals and security threats. The legislation provides for a safe third country list. However, at this time, the Government has chosen not to implement this provision.

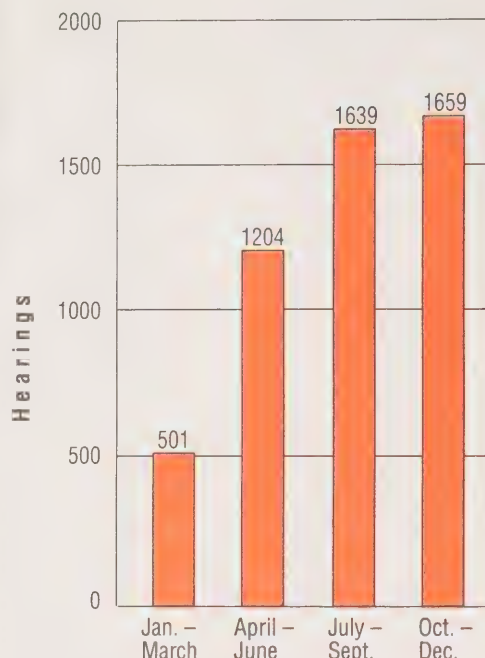
At initial hearings, it requires only one of the two panel members, using a low threshold test, to deem that the claim has some credible basis for the claimant to move to the second stage of the determination process. However, both must agree that there is no credible basis for the claimant to be rejected.

At the full hearing, the CRDD alone is responsible for determining the claim. This hearing takes place before a two-person panel, which is composed of CRDD Members.

During this hearing, the panel reviews the evidence presented by the claimant in relation to known conditions in the claimant's country of origin. Again, only one Member needs to agree that the claimant's circumstances fit the definition of a Convention refugee for the claim to be allowed. The hearing is non-adversarial except in rare cases where the Minister chooses to participate. If the claim is allowed, the person is determined to be a Convention refugee.

Throughout the process, claimants are entitled to counsel, enjoy the protection of the Charter of Rights and Freedoms and may apply for leave to appeal adverse decisions to the Federal Court of Canada. Interpreters are provided for all hearings in which they are required.

Full Hearings Completed



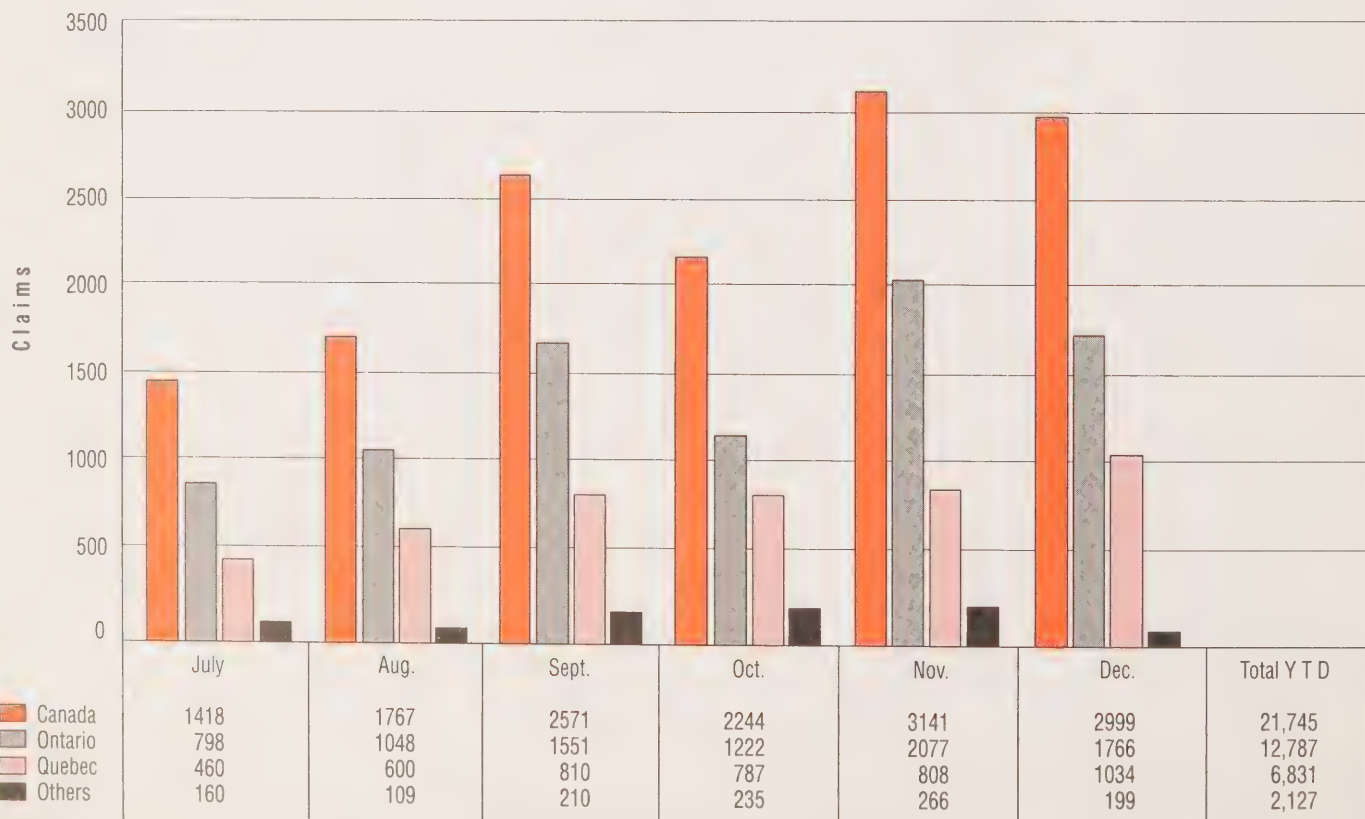
The Year In Review

A total of 13,537 Convention refugee claims were opened at initial hearings during the period January 1 - December 31, 1989. Of these cases, 12,690 were concluded during the year with 11,798 (93%) referred from the initial hearing to a full hearing, 550 rejected on the test of credible basis, 20 rejected on the test of eligibility and 322 withdrawn or abandoned.

At the second stage, 7,113 full hearings were initiated and 6,475 were completed. By December 31, 5,306 decisions were rendered by the CRDD of which 4,744 (88%) confirmed refugee status and 562 (10.5%) denied refugee status. An additional 70 (1.5%) claims were withdrawn or abandoned. The tables show the growth in full hearings completed, as well as the regional breakdown of claims.

The overall effect of cases conclusively dealt with from both initial and full hearings results in 76% accepted, 18% rejected, and 6% abandoned or withdrawn.

Initial Hearing Stage: Claims Received



When the Immigration and Refugee Board was established, no one could have predicted the high percentage of claimants which would be accepted. The reason for the high level of acceptance is related to the dramatic change in the countries of origin of the majority of the claimants since January 1, 1989. Most came from 10 countries: Somalia, Sri Lanka, Lebanon, Iran, El Salvador, China, Czechoslovakia, Poland, Guatemala, and Iraq.

Under the previous system, almost 70 per cent of claimants were rejected. During the final years of that system, significant numbers of claimants entered Canada from countries not noted for civil rights problems or internal strife, 20,000 of them from Portugal and Trinidad and Tobago.

Overall Acceptance Rates		
Country	No. of Claimants*	Percentage Accepted
Somalia	933	96
Sri Lanka	1059	95
Chile	58	90
Iran	474	89
Romania	56	86
Ethiopia	83	83
Bangladesh	60	83
Lebanon	960	82
El Salvador	444	81
Guatemala	115	80
Iraq	99	80
Czechoslovakia	168	74
Nicaragua	58	67
China	213	61
Pakistan	118	61
Poland	220	51
Argentina	62	29
Ghana	90	26
India	75	17
Jamaica	53	0
Trinidad	50	0
* Figures represent total number of cases concluded at initial and full hearing stages, including withdrawn cases.		

Issues Affecting the Division

One of the major issues affecting the Convention Refugee Determination Division at the end of the year is the significant increase in the number of people who have been entering Canada to claim refugee status. The Division was provided with staff and resources sufficient to deal with an anticipated 18,000 claims being initiated during the year, an average of 1,500 per month, leading to an expected 7,200 claims for a full determination.

However, since October, new claimants have averaged 3,000 per month. If this trend continues throughout 1990, the Division will face a caseload double what was originally anticipated. The result of this increase in 1989 was that by year end some 8,000 refugee claims were still pending – that is, they had not yet been scheduled for an initial hearing.

Compounding this challenge is the fact that the majority of refugee claimants entering Canada during 1989 had a legitimate claim to Convention refugee determination. This has produced a case load – particularly at the full hearing level – that was not anticipated and for which the CRDD was not equipped.

To deal with this issue, the Immigration and Refugee Board has moved to amend its administrative processes in order to maximize the efficient use of the resources at its disposal. These include establishing seven additional hearing rooms in Toronto and five more in Montreal, along with more effective booking of hearing rooms to ensure full utilization.

At the same time, the IRB has examined carefully the hearing process itself to see if it can be made more expeditious while ensuring quality and fairness at the full hearing. This detailed review has resulted in the development of an expedited process being piloted in consultation with the Immigration section of the Canadian Bar Association.

Since approximately 60 per cent of claims originate from five countries and those countries are internationally-known as refugee producing centres, it should be expected that a large proportion of the claims from those countries could be dealt with more quickly.

Teams of Refugee Hearing Officers (RHOs) review files from this pool of claims, confer and agree with relevant counsel on the specifics of cases selected for the expedited process and then prepare statements of fact and law for review by a single CRDD Member. After reviewing the file, if the Member agrees to the expedited process, the Member will convene a pre-hearing meeting involving the claimant, the claimant's counsel and the RHO. If the Member is satisfied the claim meets the Convention definition, refugee status will be granted at this meeting; if not, a full hearing before two Members will take place.

This type of expedited process, being tested in a pilot project in Toronto and Montreal, will increase the number of claims that each member of the CRDD can review during the year, and help to ensure that the number of cases pending does not continue to grow beyond the CRDD's ability to deal with them.

There are a number of other measures being explored by the Immigration and Refugee Board to ensure that it is able to keep up with the unanticipated case load. At this point, however, it is impossible to say whether these measures will resolve the problems. The resolution of this issue will be examined in the next annual report.

Privacy Versus the Public's Need To Know

It is an ancient principle of our legal system that hearings affecting an individual's rights should be public. It helps guarantee that a person will get a fair trial. Furthermore, it is also important that the hearings appear, in the public's eye, to be conducted fairly.

However, there are cases where other values must prevail. That is the situation, for example, with hearings conducted by the Convention Refugee Determination Division, which, as a general rule, are held in camera. The *Immigration Act* recognizes that harm could come to claimants or their families because of evidence presented or exposed at an open hearing. This is why hearings before the Refugee Division are normally held behind closed doors.

The Act does provide, however, that members of the public, including journalists, may apply to attend the hearings. If the claimant does not agree, then it is up to the Division to determine that the claimant's family would not be harmed by opening up the proceedings to public scrutiny.

Even closed hearings are not necessarily completely closed. The Act provides that any representative or agent of the United Nations High Commissioner for Refugees must be allowed to attend the proceedings as an observer, even if the claimant objects.

THE IMMIGRATION APPEAL DIVISION

The Role of the Division

The Immigration Appeal Division (IAD) is an independent tribunal available to certain categories of people who have been denied entry to or ordered removed from Canada as well as to Canadian citizens and permanent residents whose relatives have been refused permanent residence in Canada by officials of Employment and Immigration Canada.

The IAD consists of not more than 30 permanent full-time Members and any number of temporary Members as required by workloads, operating out of four regional offices across Canada, in Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver. The IAD administers its legal and statutory responsibilities under Part IV of the *Immigration Act*.

Permanent residents of Canada or people holding valid returning resident permits who have been ordered removed from Canada (for reasons such as the commission of serious crimes) may appeal to the IAD on the grounds of law or fact and on the ground that, having regard to all circumstances of the case, they should not be removed from Canada.

Canadian citizens or permanent residents of Canada who have sponsored applications for landing in Canada by members of the family class and have had those applications refused by an immigration officer or visa officer may appeal to the IAD on the grounds of fact or law or on the grounds there exist compassionate or humanitarian circumstances that warrant the granting of special relief.

The IAD disposes of such appeals by allowing them, dismissing them, or directing the execution of a removal order be set aside. Where the IAD directs that a removal order be stayed, it has the power to set and modify the terms and conditions for the person to remain in Canada. Where family class appeals are allowed, the Minister of Employment and Immigration must have the review of the application resumed by an immigration or visa officer.

An appeal to the IAD is initiated by completing a Notice of Appeal and serving that document on an immigration officer or the Immigration and Refugee Board. All cases brought to the IAD are dealt with in full public hearings with interpreters provided by the IAD. However, at the request of one of the parties to the appeal, the IAD may, at its discretion, order the hearing to be conducted in camera. Hearings involve the submission of written evidence, testimony from witnesses and the presentation of legal arguments. The IAD is required to provide full written reasons for its decisions in all appeals by family class sponsors. Written reasons are provided only at the request of one of the parties in all other cases.

The IAD is a court of record with the powers and privileges vested in a superior court of record, including the issuing of summonses, requiring production and examination of documents, administering oaths, and enforcing orders for the due exercise of its jurisdiction. Decisions made by the IAD on appeals can be brought before the Federal Court of Appeal, with leave.

The Year In Review

The Immigration Appeal Division began operations on January 1, 1989 with a caseload of 1,335 appeals and related actions pending from December 31, 1988. During the year, it received 1,221 new cases of which 298 were appeals from removals, one was a Minister's appeal, 658 were appeals from sponsors, 119 were decisions to stay the execution of removal orders, 104 were motions, 40 were applications for review of stays of execution of removal orders, and one was an appeal from detention pending removal. Of these cases, 207 were withdrawn during the year, the majority of them in the family-class sponsor category.

During the course of 1989, IAD Members heard a total of 1,145 cases and there were a total of 1,202 appeals and related actions pending at December 31, 1989, of which 143 were waiting for records.

Of the cases determined under Section 72 (removal orders), 28 were allowed in law, 35 were allowed in equity, 85 were dismissed in law and equity, 91 were stayed, 13 were dismissed for want of jurisdiction or prosecution, and 22 were abandoned or discontinued.

Of the cases determined under Section 79 (family class sponsors), 284 were allowed in law, 114 were allowed in equity, 192 were dismissed in law and equity, 65 were dismissed for want of jurisdiction or prosecution, and one was discontinued.

In addition, the IAD Members dealt with a total of 509 "transitional" cases (which are applications for refugee determination presented to, but not completed by, the former Immigration Appeal Board). During the year, the IAD was able to conclude 304 (60%) with these results: 22% were accepted, 63% were rejected, and 15% were withdrawn or abandoned. The remaining 205 transitional cases have been referred to the CRDD for disposition.

Issues Affecting the Division

The Immigration Appeal Board continued to operate until December 31, 1989 in accordance with the transitional provisions contained in the amendments to the *Immigration Act*. As a result, decisions dealing with sponsorship appeals and appeals from removal orders were rendered by both the Immigration Appeal Board and the IRB's Immigration Appeal Division during 1989. The Immigration Appeal Board also dealt with applications for the redetermination of Convention refugee claims in accordance with the transitional provisions.

These transitional provisions faced challenges based on constitutional law and administrative law doctrine.

In terms of sponsorship appeals, the Federal Court of Appeal decision in *Kahlon, Darshan Singh and MEI* (F.C.A. A-115-86) Mahoney, Stone, MacGuigan, February 6, 1989 had a significant effect on the IAD in 1989.

The Federal Court of Appeal held that the hearing of an appeal by the Immigration Appeal Board is a hearing *de novo* in a broad sense. The Immigration Appeal Board, and accordingly the IAD, has jurisdiction to decide the appeal on the basis of the facts and the law existing at the time of the hearing before the Board. Thus, the IAD is entitled to take into consideration a change in the applicant's circumstances or a change in the law when deciding an appeal from a sponsored application for permanent residence.

In its jurisdiction over sponsorship appeals, the IAD is required to determine whether a foreign marriage or adoption meets with the requirements of the *Immigration Act* and Regulations. This often involves an examination of the foreign law in question.

In 1989, the IAD dealt with the effect of foreign declaratory judgments, particularly from India, tendered in evidence by appellants seeking to establish the validity of an adoption or marriage. The IAD has looked to the evidentiary weight to be given these documents in the context of each individual case (*Atwal, Manjit Singh vs MEI* [IAB 86-4205] and *Burmi, Joginder Singh* [IAB 88-35651]).

In terms of appeals from removal orders, the IAD dealt with an appeal (*Grewal, Gur Raj Singh vs MEI* [IAB 86-9106]), from a deportation order made against the appellant, who was convicted of shooting a Metropolitan Toronto police officer during a demonstration. In determining whether to exercise its equitable jurisdiction, the Board examined the severity of the crime in light of the objectives of the *Immigration Act*. It concluded that, while there was some evidence that the appellant had rehabilitated himself, with regard to all the circumstances of the case the appellant had not shown sufficient reason why he should not be removed from Canada.

During 1989, the IAD was also presented with challenges to the provisions of the *Immigration Act* and Regulations based on the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

THE BACKLOG SUBDIVISION

The Role of the Subdivision

A special section of the Immigration and Refugee Board, the Backlog Subdivision, was established during 1989 to deal with those refugee claimants whose claims were received but not completed before January 1, 1989. A total of 50 Members participate in Backlog determination hearings in four offices across Canada (Toronto, Mississauga, Montreal and Vancouver) established for processing these claims, totalling some 85,000 that accumulated between May, 1986 and December, 1988.

The role of the IRB's Backlog Subdivision is to assist Employment and Immigration Canada to deal fairly and efficiently with these long-standing claims. Since the Backlog clearance program is under the direct control of Employment and Immigration Canada (EIC), the IRB Members assigned to this process respond as required to hearings that are scheduled by EIC.

The Backlog Clearance Process

The role of Backlog Subdivision Members in the Backlog is to determine, for each claim, eligibility and a credible basis for refugee status consistent with the Convention definition. In this regard, two-person panels consisting of an Immigration Canada Adjudicator and a Backlog Member hear each claim and apply the test of credible basis.

The hearing is essentially an adversarial process. The claimant and the Minister's representative argue the merits of each claim and the two panel members decide whether or not the claimant is eligible and whether there is a credible basis for the claim. Each case is considered individually in relation to the particular circumstances of the claimants and the conditions that exist in their countries of origin.

Only one member of the panel need decide in favour of the claimant in order for the claim to be determined to have a credible basis. At any point in this hearing process, the Minister's representative, the Case Presenting Officer, may choose not to argue the facts of the claim. If this takes place, the claim will be determined in favour of the claimant, who can then apply for landed immigrant status. If the application for

landing is refused, for such reasons as criminality or health, the claimant will go before the IRB for a full refugee determination.

If a claim is denied at this stage, officials of Employment and Immigration Canada review the case and apply humanitarian and compassionate criteria to the individual's circumstances. Where such grounds exist, the individual would be permitted to remain in Canada.

The Year In Review

Claimants in the Backlog process have been divided into five categories based generally upon the length of time they have been in Canada and how far their claims had proceeded before the new refugee determination system was brought into force. The primary countries of origin of claimants in the backlog include Trinidad and Tobago, Sri Lanka, Iran, El Salvador, Portugal, Ghana, India, Nicaragua, Lebanon and Guatemala.

Backlog cases are being heard in most major centres across the country.

Issues Affecting the Subdivision

The Backlog clearance program is making considerable progress despite being hampered by a number of serious problems in the early stages. Principal among these continues to be the formidable task of dealing fairly and compassionately with each of the 85,000 cases in the multi-stage process. But the IRB remains confident the backlog will be cleared up on schedule in a manner that is both humanitarian and efficient.

The Backlog program is very important for the survival of the refugee determination process as a whole. The Minister's announcement that the backlog would be dealt with case by case demonstrated that the Government was determined to protect the integrity of Canada's refugee determination system. It also reassured those needing our protection that Canada would not abandon its obligation to protect future refugees by allowing current abusers to ignore our laws.

OPERATIONAL REVIEW

Organization of the Board

The Chairman is the chief executive officer of the Immigration and Refugee Board. The role of the Chairman is to oversee the management of the Board's resources, ensure that the Board achieves the goals and objectives established for it under legislation and manage Board Members and support staff.

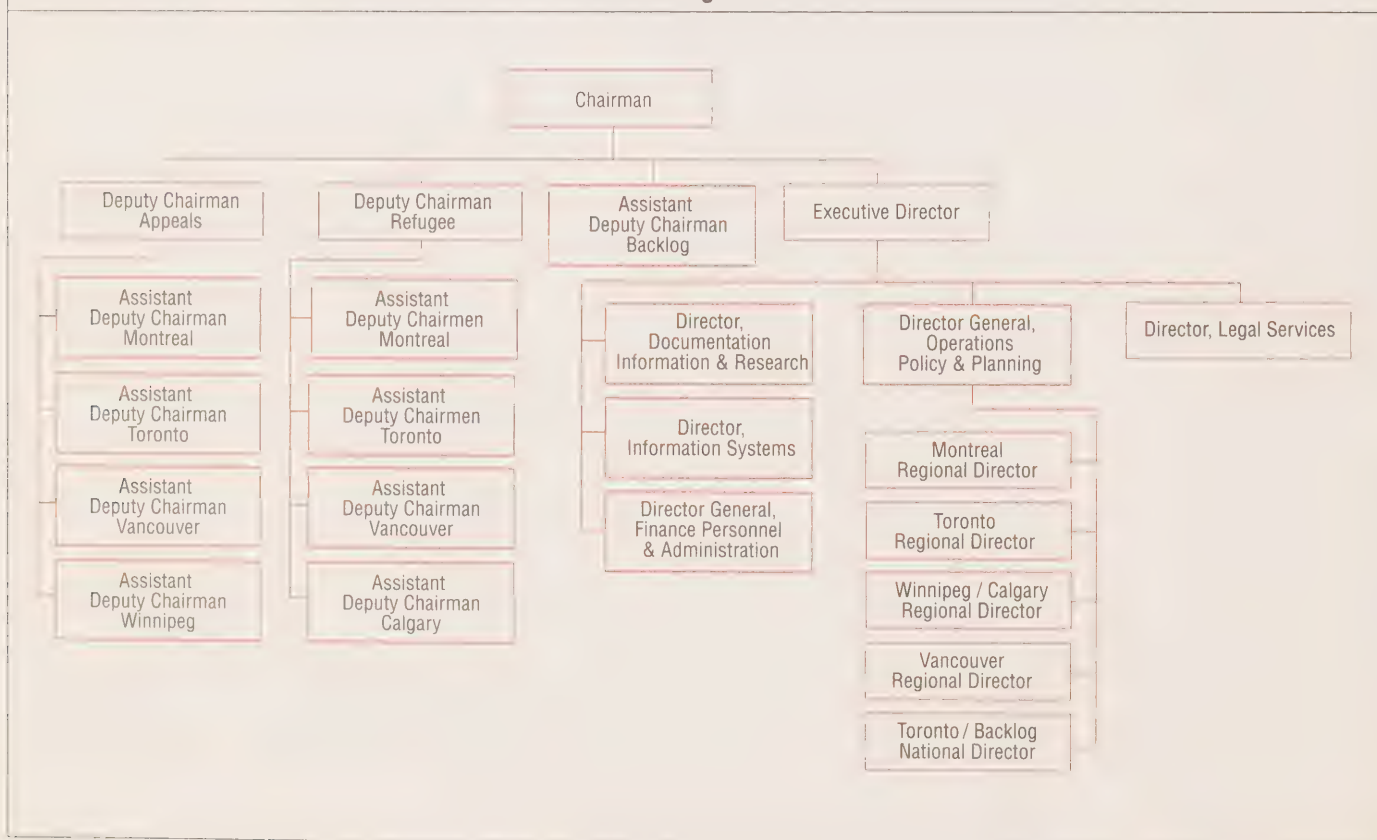
The Convention Refugee Determination Division and the Immigration Appeal Division are headed by Deputy Chairmen whose role it is to set and oversee performance and productivity standards, ensure philosophical and operational consistency and provide leadership in the conduct of hearings. Assistant Deputy Chairmen are located in each regional office, providing the required leadership to Members, allocating work and monitoring the performance of each office. The Assistant Deputy Chairman, Backlog Subdivision, reporting to the Chairman, is responsible for scheduling and

monitoring the performance of those Members dealing with claims registered before January 1, 1989.

The chief administrative officer is the Executive Director, who is responsible for implementing and managing the policies, systems and administrative processes essential for the Board to carry out its legislated responsibilities. In this regard, the Executive Director reports directly to the Chairman in terms of all administrative and operational activities of the Board.

Each of the five regional offices is headed by a Regional Director who reports to the National Office through the Director General, Operations, Policy and Planning. This individual provides direct support to the Assistant Deputy Chairmen in the regions as well as scheduling case loads to maximize the resources available.

Administrative Organization Chart



The Role of Members

The Members of the Immigration and Refugee Board represent the broad spectrum of Canada's cultural and ethnic makeup. They have been drawn from a wide variety of sources including academia, ethnocultural groups, government institutions and non-profit organizations. They bring a proven interest in refugee and immigration issues and a broad background in administrative law, issues affecting refugees or Canadian jurisprudence.

IAD Members analyze, interpret and apply legislation and case law after hearing argument from counsel. They make findings of fact after assessing evidence in terms of its credibility and trustworthiness. Members also weigh extenuating humanitarian and compassionate considerations. Finally, Members are expected to make reasoned decisions and are required to provide concise reasons in a timely fashion that express clearly the rationale for the decisions.

CRDD Members, in conducting hearings, weigh facts, respond to submissions by counsel, assess credibility and make reasoned decisions in an environment where subjective opinion often outweighs objective data – but where these determinations must be made within legal constraints. In making decisions about Convention refugee claims, CRDD Members must be able to interpret the law, apply relevant precedents and accurately apply the definition of a Convention refugee as provided in the *Immigration Act*.

This requires not only impartiality but also a high level of sensitivity to and understanding of the circumstances affecting refugees and minority groups around the world.

The Role of Refugee Hearing Officers

Refugee Division Members at full hearings are assisted by Refugee Hearing Officers (RHOs) whose role it is to ensure that all available and relevant evidence is placed before the hearing panel. RHOs are neutral participants in the determination process. Their role is to question claimants and witnesses to ensure that all relevant facts are presented to the panel, and then to provide, upon request, a full summation of the evidential, legal, and factual matters related to the disposition of the claim.

Training

Given the important and sensitive nature of the IRB's work, Members and RHOs are required to complete extensive training programs. A total of 295 participants have been trained since September, 1988. Programs include presentations from Amnesty International, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Canadian journalists from both English and French newspapers, and a variety of experts on refugee and immigration issues. Members and RHOs are thoroughly briefed on the definition of a Convention refugee, the independence of decision makers, the art of cross-examination in a non-adversarial setting, evidence, and credibility.

Training ensures that national standards are maintained, in terms of the conduct of hearings, and that decisions are rendered fairly and efficiently across the country. While all members undergo an extensive training program before hearing any cases, they also undertake region-specific refresher training on changing local problems and issues.

The training for CRDD Members and RHOs goes beyond these areas, however, to include the current conditions in the countries from which refugee claimants have fled – the political, social and cultural circumstances which could lie at the basis of individual claims for refugee status. They also learn the application of the Convention refugee definition, evidence and credibility and administrative law and procedure. As specific refugee issues surface, special seminars are held to update Members on the results of research into those issues and circumstances.

The Documentation Centre

The Immigration and Refugee Board Documentation Centre (IRBDC) exists to meet the information needs of both the Convention Refugee Determination Division and the Immigration Appeal Division.

In an effort to contribute to good decision-making, the IRBDC is open and accessible to the public, and responds to specific queries on refugee matters from interested parties, including federal and provincial parliamentarians, non-governmental organizations and universities. In addition, the Documentation Centre serves as a public affairs and education resource on refugees, human rights and migration matters. The IRBDC is committed to the principle that comprehensive, objective, current, and trustworthy documentation is the foundation upon which good decisions are based.

The Information Request Unit responds to specific questions asked by those involved in the refugee determination process and other interested parties. In 1989, the Documentation Centre at headquarters provided responses to over 3,000 information requests. From the introduction of the service in January, the number of monthly information requests received and answered climbed from 111 to a high of over 500 in November. Hundreds more requests were answered in the Documentation Centres located in Montreal, Toronto, Winnipeg, Calgary, and Vancouver.

Complementing the information request service are the Documentation Centre's Country Profiles, Issue Papers, Information Packages and Overviews. During its first year, the Documentation Centre produced more than 40 reports on the situations in countries of origin of refugee claimants to Canada. These covered a range of themes including political, economic and human rights conditions.

In selecting topics, the Documentation Centre has endeavoured to reflect Canada's refugee experience. Subjects are determined through the analysis of statistics of arrivals and close monitoring of the news media, periodicals, NGO reports, and the Documentation Centre's responses to information requests.

Two new documents will be introduced in 1990. The Update to the Country Profile will aim to inform readers about major developments which have occurred in a country since the publication of the Documentation Centre's latest report. The Cultural Profile will concentrate on socio-anthropological issues, portraying the cultural traditions unique to certain countries and groups. This information will better prepare decision-makers to interpret and understand claimants' testimonies.

The Regional Documentation Centres offer basic reference texts and a variety of journals and newspapers for use by Members, IRB staff, and the public. Country files containing press clippings also form an integral part of their holdings.

The Resource Centre at headquarters offers a more extensive selection of human rights documentation and country specific information in the form of monographs, periodicals, videotapes, and microfiches.

By the end of 1989, the Documentation Centre had gained access to several international on-line databases which are consulted daily for information needed for documents and responses to information requests. These databases provide a wide variety of English and French data in headline and full text form.

Throughout 1989, the Documentation Centre took a prominent role in outreach activities and plans to expand upon this momentum in 1990. A speaker's forum, called "Perspectives" was coordinated and videotaped by the IRBDC to provide current information to decision-makers and the community at large on the situation in countries abroad. Among those invited to speak were human rights workers, refugees and academics.

Communications Services

The Public Affairs Section of the IRBDC is responsible for providing a wide range of communications services in support of IRB operations, from speeches, brochures and information for the media to the production of this Annual Report.

The Public Affairs unit furnishes information to the Board's many client groups, as well as to the general public and the national and regional media. In 1989, particular emphasis was placed on IRB communications in an effort to improve understanding of the goals and operational procedures of the new determination system.

During the year, the Public Affairs Section produced brochures outlining the new refugee determination process and the Backlog determination process. Demand for these publications has been extremely heavy: more than 35,000 copies have been distributed.

A video produced by Public Affairs, "Ana's Story," is a dramatized description of Canada's new refugee determination process, told through the experiences of an actual claimant.

As well as issuing regular statistical reports on the movement of claimants through the IRB process, the Public Affairs section also endeavors to keep the media well informed on developments in refugee policy. Seminars for journalists were conducted in Ottawa and Toronto. At the same time, Public Affairs monitors media coverage and seeks to keep Members and officials abreast of media interest in the IRB and refugee issues generally.

Public Affairs helped to mount a series of public meetings across Canada explaining the workings of the Backlog clearance program. Several thousand concerned individuals attended these sessions.

The Public Affairs Section also works in support of IRB Members who are engaged in community outreach activities, speaking about refugee issues in their free time.

To assist in internal communications, Public Affairs developed and launched a newsletter, *Rapport*, which keeps Members and staff informed in a lively, informal way on matters of common interest, whether professional or social.

Legal Services

Legal Services of the Immigration and Refugee Board provides advice on a variety of matters to Board Members and staff.

Legal advisers provide written or oral opinions on legal issues that have been raised during the hearing process, where panel members so request. They may undertake research and offer opinions which may be adopted or rejected by individual Members responsible for a specific case. In this context, the legal advisers function as researchers in support of the concerns of Members seized with particular cases.

Legal advisers also provide Members with relevant interpretations of legislative provisions. In this context, they may conduct research into areas of the law that are of relevance to the jurisdiction of the IRB and become involved in drafting rules of procedure affecting the IRB and Board Members. The legal advisers are expected to provide whatever legal assistance a panel may require according to the complexities of any given case and the issues which require resolution.

Written reasons for decision by IRB Members are reviewed in preliminary draft form by the legal advisers, who may draw to the attention of Members the issues that have to be dealt with, the form to be achieved, as well as the relevant law, Board precedents and other jurisprudence. This process ensures that decisions which depart from precedent are made in full knowledge of the state of the law. Panels are free to adopt or reject legal comments and suggestions.

Members of Legal Services attend meetings of the Board and participate in the discussions. They are also involved in the drafting of rules of procedure affecting the IRB and Board Members.

Legal advisers compile and maintain a Precedent Index of the IRB's jurisprudence and relevant decisions of courts for the use of Members, staff and the general public.

Legal advisers are also directly involved in the organization and presentation of training sessions for Board Members and staff.

**IRB
RESOURCE
SUMMARY**

1989/90 Fiscal Year

	Authorized Person-Years*	Operating Budget
Main Estimates	409	\$42,297,000
Supplementary Estimates**	84	\$10,643,000
TOTAL	493	\$52,940,000

Notes:

*Person-year figures exclude members (Governor-in-Council appointees) since these person-years are not controlled by Treasury Board.

**Supplementary Estimates were required in 1989/90 due to workload increases resulting from the implementation of the new refugee determination process in January, 1989 and from a higher than anticipated volume of refugee claimants.

**SOMMAIRE DES
RESSOURCES
DE LA CISR**

Année financière 1989-1990

Budget de fonctionnement	Années-personnes autorisées*	
Budget des dépenses principal	409	42 297 000 \$
Budget des dépenses supplémentaire**	84	10 643 000 \$
TOTAL	493	52 940 000 \$

Notes :

*Ne sont pas compris les membres (nommés par le gouverneur en conseil) puisque les années-personnes en cause ne sont pas régies par le Conseil du Trésor.

** Un budget des dépenses supplémentaire a dû être présenté en 1989-1990 en raison des augmentations de la charge de travail résultant de la mise en oeuvre du nouveau processus de détermination du statut de réfugié en janvier 1989 et d'un volume plus élevé que prévu de demandeurs du statut de réfugié.

Les Affaires publiques ont prêté leur concours à l'organisation d'une série de rencontres publiques d'un bout à l'autre du Canada pour expliquer le fonctionnement du programme d'élimination de l'arrière. Plusieurs milliers de personnes intéressées ont assisté à ces séances.

La Section des affaires publiques assure également un soutien aux membres de la CISR qui participent à des activités de sensibilisation de la collectivité en profitant de leur temps libre pour aller parler de questions touchant les réfugiés.

À l'appui des communications internes, les Affaires publiques ont conçu et lancé un bulletin, intitulé *Rapports*, qui tient les membres et les employés informés, sur un ton animé et informel, de questions d'intérêt commun, qu'elles soient d'ordre professionnel ou social.

Services juridiques

Les Services juridiques conseillent les membres et le personnel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sur diverses questions. Les conseillers juridiques donnent par écrit ou de vive voix aux membres qui le leur demandent des opinions sur les questions de droit soulevées au cours des audiences. Ils peuvent entreprendre de la recherche et émettre des opinions que peuvent adopter ou rejeter les membres chargés de se prononcer sur un cas donné. Dans ce contexte, les conseillers juridiques font fonction de chercheurs en vue de répondre aux préoccupations des membres saisis de cas particuliers.

Les conseillers juridiques fournissent également aux membres des interprétations pertinentes de dispositions législatives. À cette fin, ils

peuvent faire de la recherche sur des points de droit qui ont trait à la compétence de la CISR et participer ainsi à la rédaction de règles de procédure touchant la Commission et ses membres. Il est attendu des conseillers qu'ils fournissent aux membres toute aide juridique qui pourrait leur être nécessaire selon les particularités d'un cas donné et les questions à trancher. Les avant-projets des motifs de décision sont examinés par les conseillers juridiques qui peuvent signaler aux membres les questions qui doivent y être abordées, la façon dont ils doivent être énoncés, ainsi que la législation et les décisions antérieures de la CISR et d'autres instances qui sont pertinentes. Ainsi, les décisions qui dérogent aux précédents sont rendues en pleine connaissance du droit existant. Les membres sont libres d'accepter ou de rejeter toute observation ou suggestion des conseillers juridiques.

Des représentants des Services juridiques assistent aux réunions de la Commission et participent à ses délibérations. Ils contribuent également à la rédaction de règles de procédure touchant les membres et le personnel de la CISR.

Les conseillers compilent et tiennent à jour un guide de jurisprudence fondé sur les décisions de la CISR et les arrêts pertinents des cours, à l'intention des membres et du public.

Enfin, les conseillers juridiques participent à l'organisation et à la présentation de séances de formation des membres et du personnel de la Commission.

La Section des affaires publiques du CDCISR a pour tâche d'offrir une vaste gamme de services de communication à l'appui des opérations de la CISR, allant de discours, brochures et communiqués de presse au présent rapport annuel. La Section des affaires publiques fournit des renseignements aux nombreux groupes clients de la Commission, de même qu'au grand public et aux médias nationaux et régionaux. En 1989, un accent particulier a été mis sur les communications de la CISR en vue d'améliorer la compréhension des buts et des modalités de fonctionnement du nouveau système de détermination du statut de réfugié. Au cours de l'année, la Section des affaires publiques a produit des brochures expliquant le nouveau processus de détermination du statut de réfugié et le processus d'élimination de l'arrière. La demande de ces publications a été extrêmement forte : plus de 35 000 exemplaires ont été diffusés. Une bande vidéo produite par les Affaires publiques, intitulée "L'histoire d'Ana", donne une description dramatisée du nouveau processus de détermination du statut de réfugié du Canada en reliant les expériences vécues d'une personne qui demande le statut de réfugié. Outre la publication de rapports statistiques réguliers sur l'état d'avancement des revendications du statut de réfugié, la Section des affaires publiques veille à tenir les médias bien informés de l'évolution de la politique concernant les réfugiés. Des séminaires ont été organisés à l'intention des journalistes à Ottawa et Toronto. En même temps, les Affaires publiques suivent la couverture faite par les médias et visent à tenir les membres et les fonctionnaires informés de leur intérêt pour la CISR et les questions relatives aux réfugiés en général.

Les Centres de documentation régionaux mettent des ouvrages de référence de base et divers journaux et périodiques à la disposition des membres, du personnel de la CISR et du public. Des dossiers de pays renfermant des coupures de presse font également partie intégrante de leur fonds documentaire. Le Centre de ressources du Siège de la Commission offre un choix plus complet de documents sur les droits de la personne et des renseignements particuliers sur les pays sous forme de monographies, de périodiques, de bandes vidéo et de microfiches. À la fin de 1989, le Centre de documentation avait accès en direct à plusieurs bases de données internationales qui sont consultées quotidiennement afin d'obtenir des renseignements nécessaires pour rédiger des documents et répondre à des demandes de renseignements. Ces bases de données fournissent une vaste gamme de données en anglais et en français sous forme de manchettes et de textes complets. Pendant toute l'année 1989, le Centre de documentation a joué un rôle important dans les activités de sensibilisation et se propose d'étendre son champ d'activités en 1990. Le CDCISR a coordonné une tribune de conférences, appelée "Perspectives", et l'a enregistrée sur bande vidéo en vue de fournir des renseignements actuels aux décideurs et à la collectivité en général sur la situation dans les pays étrangers. Parmi les conférences invitées, on comptait des universitaires, des réfugiés et des gens oeuvrant dans le domaine des droits de la personne.

à siéger à des audiences, ils participent par la suite à des programmes de mise à jour de leurs connaissances touchant les situations et les problèmes particuliers à la région.

La formation des membres de la CISR et des agents d'audience va au-delà de

ces questions et s'étend aux circonstances qui existent dans les pays dont ont fui les demandeurs du statut de réfugié – circonstances politiques,

sociales et culturelles sur lesquelles se

fonderait leur revendication du statut de réfugié. Ils se familiarisent en outre avec

l'application de la définition de réfugié

au sens de la Convention, la preuve et la crédibilité, ainsi que le droit

administratif et la procédure. À mesure

que se posent des questions précises concernant les réfugiés, des séances

spéciales ont lieu pour informer les

membres des résultats de la recherche

sur ces dernières.

Le Centre de documentation

Le Centre de documentation de la

Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CDICISR) a pour

mission de répondre aux besoins de

renseignements à la fois de la Section du

statut de réfugié et de la Section d'appel

de l'immigration.

Afin de contribuer à la prise de

bonnes décisions, le CDICISR est

accessible au public et répond aux

demandes de renseignements sur des

questions précises relatives aux réfugiés

venant de parties intéressées, dont les

députés fédéraux et provinciaux, les

organisations non gouvernementales et

les universités. En outre, le Centre de

documentation fait fonction de ressource

en matière d'affaires publiques et

d'éducation concernant les réfugiés, les

droits de la personne et l'immigration.

Le CDICISR souscrit au principe

voulant qu'une documentation

complète, objective, actuelle et digne de

foi soit le fondement de bonnes

décisions.

La Section des demandes de

renseignements répond aux questions

précises posées par les personnes qui

interviennent dans le processus de

détermination du statut de réfugié et les

autres parties intéressées. En 1989, le

Centre de documentation du Siège de la

Commission a répondu à plus de 3 000

demandes de renseignements. Depuis le

début en janvier, le nombre mensuel de

demandes de renseignements reçues et

traitées est passé de 111 à un sommet de

plus de 500 en novembre. Les Centres de

documentation situés à Montréal,

Toronto, Winnipeg, Calgary et

Vancouver ont répondu à des centaines

d'autres demandes de renseignements.

Le Centre de documentation a produit

plus de 40 rapports sur la situation dans

les pays d'origine de demandeurs du

statut de réfugié au Canada. Ces

rapports portaient sur diverses

questions, dont les conditions politiques

et économiques et le respect des droits

de la personne.

Dans le choix des sujets, le Centre de

documentation a cherché à tenir compte

de l'expérience du Canada en matière de

réfugiés. Les sujets sont déterminés par

l'analyse des statistiques relatives au

nombre de demandeurs et un suivi étroit

des médias, des périodiques, des

rapports d'ONG et des réponses aux

demandes de renseignements.

Deux nouveaux documents seront

produits en 1990. La mise à jour du

profil de pays visera à informer les

lecteurs des principaux événements

survenus dans le pays depuis la

publication du dernier rapport. Le

profil culturel portera sur des questions

socio-anthropologiques, telles les

traditions culturelles uniques de certains

pays et groupes. Ces renseignements

aideront à mieux préparer les décideurs

à interpréter et à comprendre les

témoignages des demandeurs de statut.

Les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugiés représentent toutes les facettes de la vaste mosaïque culturelle et ethnique du Canada. Ils viennent d'un grand nombre de sources, dont les milieux universitaires, les groupes ethnoculturels, les organismes gouvernementaux et les organisations sans but lucratif. Ils ont en commun un intérêt avéré pour les questions relatives aux réfugiés et à l'immigration et une vaste connaissance du droit administratif, des situations influant sur les réfugiés ou de la jurisprudence canadienne.

Les membres de la SAI analysent, interprètent et appliquent la législation et la jurisprudence après avoir entendu les arguments des parties. Ayant apprécié la crédibilité des éléments de preuve, ils tirent des conclusions de fait. Les membres pèsent également les éléments d'ordre humanitaire pouvant constituer des circonstances atténuantes. Enfin, les membres rendent des décisions dont ils sont tenus d'énoncer clairement, brièvement et en temps utile les motifs.

Les membres de la SSR, lors de la tenue d'audiences, pèsent les faits, répondent aux arguments présentés par l'avocat, évaluent la crédibilité et rendent des décisions motivées dans un contexte où les opinions subjectives l'emportent souvent sur les données objectives – mais où ces décisions doivent se conformer à des exigences légales. Lorsqu'ils se prononcent sur une revendication du statut de réfugié au sens de la Convention, les membres de la SSR doivent être en mesure

d'interpréter la loi, d'appliquer la jurisprudence pertinente et d'appliquer avec exactitude la définition de réfugié au sens de la Convention de la Loi sur l'immigration.

Afin de remplir ce rôle, les membres doivent non seulement faire preuve d'impartialité mais également d'un haut niveau de compréhension et de sensibilité aux circonstances qui affligent les réfugiés et les groupes minoritaires partout dans le monde

Aux instructions approfondies, les membres de la Section du statut de réfugié sont assistés par des agents d'audience dont le rôle est de veiller à ce que tous les éléments de preuve pertinents et disponibles soient portés à la connaissance du tribunal. Les agents d'audience sont des intervenants neutres dans le processus de détermination. Leur rôle est d'interroger les demandeurs de statut et les témoins pour veiller à ce que tous les faits pertinents soient présentés au tribunal et, ensuite, de fournir, sur demande, un résumé complet des éléments de preuve, des questions de droit et des faits relatifs au règlement d'une revendication.

Compte tenu de la nature importante et délicate du travail de la CISR, les membres et les agents d'audience doivent suivre des programmes de formation poussée. Un total de 295 personnes ont été formées depuis septembre 1988. Les programmes comportent des présentations faites par Amnistie internationale, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), des chroniqueurs de journaux anglais et français canadiens et divers experts des questions relatives aux réfugiés et à l'immigration. Les membres et les agents d'audience sont renseignés à fond sur la définition de réfugié au sens de la Convention, l'indépendance des décideurs, l'art du contre-interrogatoire dans un contexte non contradictoire, la preuve et la crédibilité.

Grâce à la formation, on applique des normes nationales en matière de conduite des audiences et les décisions sont rendues de façon équitable et efficiente dans tout le pays. Même si tous les membres suivent un programme de formation poussée avant de commencer

Le président est le premier dirigeant de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Le rôle du président est de surveiller la gestion des ressources de la Commission, de voir à ce que la Commission atteigne les buts et objectifs qui lui sont fixés par la législation et de diriger les membres et le personnel de la Commission.

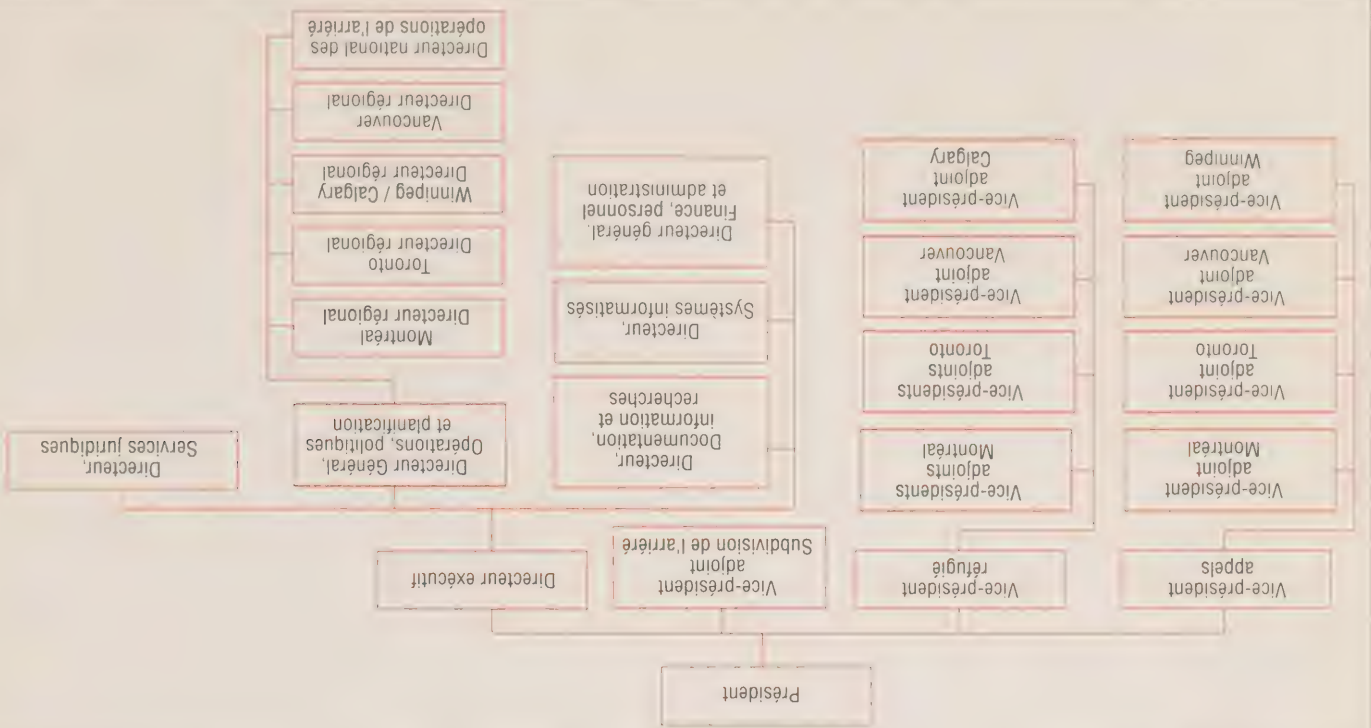
La Section du statut de réfugié et la Section d'appel de l'immigration sont dirigées par des vice-présidents dont le rôle est de fixer des normes de rendement et de productivité et d'en surveiller le respect, de veiller à la cohérence philosophique et opérationnelle et d'exercer un leadership en matière de conduite des audiences. Ils sont assistés de vice-présidents adjoints qui sont situés dans chaque bureau régional où ils assurent l'orientation nécessaire aux membres, répartissent le travail et contrôlent le rendement. Le vice-président adjoint de la Subdivision de l'arrière relève du président; il est chargé d'établir le

calendrier de travail et de contrôler le rendement des membres qui s'occupent des revendications faites avant le 1^{er} janvier 1989.

Le premier fonctionnaire est le directeur exécutif à qui il incombe de mettre en oeuvre et d'appliquer les politiques, les systèmes et les processus administratifs essentiels pour permettre à la CISR de s'acquitter de ses responsabilités légales. À cette fin, le directeur exécutif relève directement du président pour ce qui concerne toutes les activités administratives et opérationnelles de la CISR.

Chacun des cinq bureaux régionaux est dirigé par un directeur régional qui rend compte à l'administration centrale par l'entremise du directeur général, Opérations, politiques et planification. Ce dernier assure un soutien direct aux vice-présidents adjoints des régions et répartit la charge de travail de façon à tirer le maximum des ressources disponibles.

Organigramme administratif de la CISR



Situations influant sur la Subdivision

Le programme d'élimination de l'arrière fait des progrès considérables malgré le nombre de graves problèmes qui l'ont affligé à ses débuts. Le plus important de ces problèmes, qui subsiste, est la tâche colossale de régler de façon équitable et avec compassion chacun des 85 000 cas visés par le processus à étapes multiples. Mais la CISR demeure confiante que l'arrière sera éliminé sans retard sur le calendrier établi et d'une façon à la fois efficiente et humanitaire. Le programme d'élimination de l'arrière est d'une importance critique pour la survie du processus de détermination du statut de réfugié dans son ensemble. L'annonce du Ministre que l'arrière serait éliminé cas par cas a témoigné de la volonté du gouvernement de protéger l'intégrité du système canadien de détermination du statut de réfugié. Elle a également assuré aux personnes qui ont besoin de notre protection que le Canada continuerait de s'acquitter de son obligation de protéger les futurs réfugiés en ne permettant pas aux contrevenants actuels de faire fi de nos lois.

Si la revendication est rejetée à cette étape, les fonctionnaires d'Emploi et Immigration examinent le cas et déterminent s'il existe en l'espèce des raisons d'ordre humanitaire justifiant l'octroi d'une mesure spéciale. Dans l'affirmative, la personne est autorisée à rester au Canada.

L'année en bref

Les demandeurs de statut visés par le processus d'élimination de l'arrière ont été répartis en cinq catégories fondées généralement sur leur ancienneté au Canada et l'étape à laquelle était rendue leur revendication avant que le nouveau système de détermination du statut de réfugié soit mis en oeuvre. Les principaux pays dont proviennent les demandeurs de statut compris dans l'arrière sont Trinité-et-Tobago, le Sri Lanka, l'Iran, le Salvador, le Portugal, le Ghana, l'Inde, le Nicaragua, le Liban et le Guatemala. Les revendications sont entendues dans la plupart des grands centres du pays.

Une section spéciale de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, la Subdivision de l'arrière, a été établie en 1989 pour examiner les revendications du statut de réfugié qui étaient en souffrance le 1^{er} janvier 1989. Un total de 50 membres participent aux audiences que tient la Subdivision de l'arrière dans quatre bureaux situés à Toronto, Mississauga, Montréal et Vancouver et chargés du traitement de ces revendications, dont le nombre atteint près de 85 000 et qui se sont accumulées entre mai 1986 et décembre 1988.

Le rôle de la Subdivision de l'arrière de la CISR est d'aider Emploi et Immigration Canada à régler avec équité et efficience ces revendications de longue date. Comme le programme d'élimination de l'arrière relève directement d'Emploi et Immigration Canada (EIC), les membres de la CISR affectés à cette activité siègent selon les besoins aux audiences fixées par EIC.

Le processus d'élimination de l'arrière

Le rôle des membres de la Subdivision de l'arrière est de déterminer si chaque revendication du statut de réfugié, comprise dans l'arrière, est recevable et a un minimum de fondement à la lumière de la définition de réfugié au sens de la Convention. À cette fin, des tribunaux composés de deux personnes, soit un arbitre d'Immigration Canada et un membre de la Subdivision de l'arrière, entendent chaque revendication et appliquent le critère du minimum de fondement.

L'audition de la revendication est essentiellement contradictoire. Le demandeur de statut et le représentant du Ministère exposent leurs arguments sur le fond de la revendication et le tribunal de deux membres décide si la revendication est recevable et si elle a un minimum de fondement. Chaque revendication est examinée individuellement à la lumière des circonstances particulières du demandeur de statut et des conditions existant dans son pays d'origine. Il suffit qu'un seul membre du tribunal se prononce en faveur du demandeur de statut pour que la revendication soit considérée comme ayant un minimum de fondement. À n'importe quelle étape de ce processus, le représentant du Ministère, l'agent chargé de présenter les cas, peut choisir de ne pas contester les faits de la revendication. Dans ce cas, il est décidé en faveur du demandeur de statut qui peut alors solliciter le droit d'établissement. Si la demande de droit d'établissement est rejetée, pour des raisons telles que le casier judiciaire ou l'état de santé, le demandeur de statut se présente devant la CISR en vue de l'instruction approfondie de sa revendication.

En 1989, la SAI a dû s'occuper de l'effet de jugements déclaratoires étrangers, particulièrement de l'Inde, produits par des appelants pour établir la validité d'une adoption ou d'un mariage. La SAI s'est penché sur le poids à accorder à un tel document comme élément de preuve dans le contexte de chaque cas particulier (voir *Atwal, Manjit Singh c. M.E.I.* [C.A.I. 86-4205] et *Burmi, Joginder Singh c. M.E.I.* [C.A.I. 88-35651]).

Dans le domaine des appels relatifs à une mesure de renvoi, la SAI s'est penchée sur l'appel (*Grewal, Gur Raj Singh c. M.E.I.* [C.A.I. 86-9106]) fait d'une mesure d'expulsion prononcée contre l'appelant, qui avait été reconnu coupable d'avoir tiré sur un agent de police de Toronto durant une manifestation. Pour décider si elle devait statuer en équité, la Commission a examiné la gravité du crime à la lumière des objectifs de la *Loi sur l'immigration*. Elle a conclu que, même s'il y avait des signes que l'appelant s'était réhabilité, il n'avait pas, compte tenu des circonstances de l'espèce, fait valoir de raisons suffisantes de ne pas le renvoyer du Canada.

En 1989, la SAI a également été saisie de contestations de dispositions de la *Loi sur l'immigration* et du Règlement, fondées sur la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Situations influant sur la Section

La Commission d'appel de l'immigration a continué de fonctionner jusqu'au 31 décembre 1989 conformément aux dispositions transitoires contenues dans les modifications apportées à la *Loi sur l'immigration*. Il s'ensuit que les décisions touchant les appels relatifs au rejet d'une demande parrainée d'établissement et à une mesure de renvoi ont été rendues à la fois par la Commission d'appel de l'immigration et la Section d'appel de l'immigration de la CISR au cours de 1989. La Commission d'appel de l'immigration s'est également occupée de demandes de réexamen de revendications du statut de réfugié au sens de la Convention conformément aux dispositions transitoires. Ces dispositions transitoires ont fait l'objet de contestations fondées sur les principes du droit constitutionnel et du droit administratif.

Au chapitre des appels relatifs au rejet d'une demande parrainée d'établissement, l'arrêt rendu par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Kahlon, Darshan Sing et M.E.I.* (C.A.F. A-115-86) Mahoney, Stone, MacGuigan, le 6 février 1989, a eu un effet important sur la SAI en 1989. La Cour d'appel fédérale a jugé que l'audition d'un appel par la Commission d'appel de l'immigration est une audition *de novo* au sens large. La Commission d'appel de l'immigration et, partant, la SAI, a compétence pour juger un appel à la lumière des faits et de la loi existants au moment où elle l'entend. Ainsi, il est loisible à la SAI de tenir compte d'un changement des circonstances de l'appelant ou d'un changement législatif lorsqu'elle se prononce sur l'appel du rejet d'une demande parrainée de résidence permanente. Dans un tel cas, la SAI doit déterminer si un mariage ou une adoption à l'étranger satisfait aux exigences de la *Loi sur l'immigration* et du Règlement.

Au cours de 1989, les membres de la SAI ont entendu 1 145 cas; il restait 1 202 appels et actions connexes en souffrance au 31 décembre 1989, dont 143 cas où l'on attendait des documents. En ce qui concerne les appels interjetés aux termes de l'article 72 (mesure de renvoi), 28 appels ont été acceptés en droit, 35 ont été acceptés en équité, 85 ont été rejetés en droit et 13 ont été rejetés pour défaut de compétence ou de poursuite; il y a eu octroi d'un sursis dans 91 cas et renonciation ou désistement dans 22 cas. En ce qui concerne les appels interjetés aux termes de l'article 79 (rejet d'une demande parrainée d'établissement), 284 appels ont été acceptés en droit, 114 ont été acceptés en équité, 192 ont été rejetés en droit et 65 ont été rejetés pour défaut de compétence ou de poursuite; il y a eu un désistement.

En outre, les membres de la SAI se sont occupés d'un total de 509 cas "de transition" (soit des demandes de détermination du statut de réfugié présentées à l'ancienne Commission d'appel de l'immigration, qui n'étaient pas encore réglées). Au cours de l'année, la SAI a pu régler 304 cas (60 p. 100) avec les résultats suivants : 22 p. 100 des demandes ont été acceptées et 63 p. 100 ont été rejetées; il y a eu renonciation ou désistement dans 15 p. 100 des cas. Les autres 205 cas de transition ont été déferés à la SSR.

La Section d'appel de l'immigration est un tribunal indépendant accessible à certaines catégories de personnes à qui l'autorisation de séjour au Canada a été refusée ou dont le renvoi a été ordonné, de même qu'aux citoyens canadiens et résidents permanents dont un parent s'est vu refuser la résidence permanente au Canada par un agent d'Emploi et Immigration Canada.

La SAI se compose d'au plus 30 membres titulaires et d'autant de membres vacataires que peut exiger la charge de travail. Elle a quatre bureaux régionaux situés à divers endroits au Canada, soit à Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver. La compétence et les pouvoirs de la SAI sont énoncés à la Partie IV de la *Loi sur l'immigration*.

Le résident permanent du Canada ou le titulaire d'un permis de retour en cours de validité, dont le renvoi du Canada a été ordonné (pour une raison telle que la perpétration d'un crime grave), peut faire appel devant la SAI en invoquant comme moyen soit une question de droit ou de fait, soit le fait que, en raison des circonstances particulières de l'espèce, il ne devrait pas être renvoyé du Canada.

Le citoyen canadien ou le résident permanent du Canada peut faire appel devant la SAI du rejet par un agent d'immigration ou un agent des visas de la demande parrainée d'établissement au Canada d'un parent en invoquant comme moyen soit une question de droit ou de fait, soit des raisons d'ordre humanitaire justifiant une mesure spéciale.

La SAI peut soit accueillir ou rejeter un appel, soit ordonner de surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi. Lorsque la SAI ordonne de surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi, elle a le pouvoir de fixer et de modifier les conditions de séjour d'une personne au Canada. Lorsqu'elle accueille un appel relatif à la demande parrainée d'établissement d'un parent, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit faire poursuivre l'examen de la demande par un agent d'immigration ou un agent des visas.

L'année en bref

Un appel est interjeté devant la SAI par l'établissement d'un avis d'appel et la signification de ce dernier à un agent d'immigration ou à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Toutes les affaires dont est saisie la SAI sont entendues en audience publique; des interprètes sont mis à la disposition des parties. Toutefois, à la requête d'une partie, la SAI peut ordonner le huis clos. À l'audience des éléments de preuve sont présentés par écrit, des témoignages sont entendus et des arguments juridiques sont exposés. La SAI est tenue de fournir par écrit le détail des motifs de sa décision dans le cas de tout appel interjeté par le répondant d'un parent dont la demande d'établissement a été rejetée. Dans tous les autres cas, les motifs ne sont fournis qu'à la requête de l'une des parties.

La SAI a les attributions d'une cour supérieure d'archives. Elle peut, à ce titre, enjoindre par citation à des personnes de comparaître comme témoins devant elle, exiger la production et l'examen de pièces et exécuter des ordonnances. Il peut être interjeté appel des décisions de la SAI devant la Cour d'appel fédérale, moyennant autorisation.

La Section d'appel de l'immigration a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 1989; elle héritait alors de 1 335 appels et actions connexes en souffrance au 31 décembre 1988. Au cours de l'année, il y a eu 1 221 nouveaux cas, dont 298 appels d'une mesure de renvoi, un appel fait par le Ministre, 658 appels interjetés par des répondants, 119 décisions de surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi, 104 requêtes, 40 demandes de révision de sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi et un appel d'une mise sous garde en attendant le renvoi. Dans 207 cas, les appelants, la majorité des répondants de parents ayant fait une demande de droit d'établissement, ont renoncé à leur appel au cours de l'année.

problème. Il s'ensuit une charge de travail - surtout à l'étape de l'instruction approfondie - qui n'était pas prévue et à laquelle la SSR n'était pas en mesure de faire face. Afin de régler ce problème, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a entrepris de modifier ses processus administratifs en vue de maximiser l'utilisation efficiente des ressources mises à sa disposition. Ainsi, la CISR a aménagé des salles d'audience supplémentaires, soit sept à Toronto et cinq à Montréal, et établi un système plus efficace de réservation des salles pour en assurer la pleine utilisation. En même temps, la CISR a examiné avec soin le processus d'instruction pour voir s'il pouvait être accéléré sans nuire à la qualité et à l'impartialité de l'instruction approfondie. Cet examen détaillé a permis d'élaborer un processus accéléré qui fait l'objet d'un projet-pilote mené de concert avec la Section du droit de l'immigration de l'Association du barreau canadien. Comme environ 60 p. 100 des demandeurs de statut viennent de cinq pays qui sont des sources de réfugiés internationalement connues, il y a lieu de penser qu'une grande proportion des revendications de ces personnes pourraient être réglées plus rapidement. Des équipes d'agents d'audience examinent les dossiers d'un certain nombre de ces revendications, discutent et conviennent avec les avocats pertinents des faits particuliers des cas à traiter selon le processus accéléré et préparent ensuite des exposés des faits et du droit qu'examinera un seul membre de la SSR. Après examen du dossier, si le membre convient du recours au processus accéléré, il convoquera une conférence préparatoire avec le demandeur de statut, son avocat et l'agent d'audience. Si le membre est convaincu que le demandeur répond à la définition de la Convention, le statut de réfugié sera accordé à cette conférence; dans la négative, une instruction approfondie devant deux membres sera faite. Ce genre de processus accéléré, qui est à l'essai dans le cadre de projets-pilotes à Toronto et à Montréal, augmentera le nombre de revendications que chaque membre de la SSR sera en

Protection de la vie privée ou publicité des débats

mesure d'examiner au cours d'une année et aidera à empêcher que le nombre de cas en souffrance continue de s'accroître au delà de la capacité de la SSR. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié examine diverses autres mesures en vue de trouver moyen de faire face à une charge de travail imprévue. Toutefois, pour le moment, il est impossible de dire si ces mesures régleront les problèmes. On reviendra sur cette question dans le prochain rapport annuel.

Protection de la vie privée ou publicité des débats

Il est une règle ancienne de notre système judiciaire d'ouvrir au public les audiences d'un tribunal portant sur les droits d'une personne. C'est un moyen de garantir qu'elle aura un procès équitable. En outre, il est très important que les audiences aient, aux yeux du public, l'apparence d'être menées avec équité. Toutefois, il y a des cas où d'autres valeurs doivent l'emporter. Tel est celui, par exemple, des audiences de la Section du statut, qui se tiennent, généralement à huis clos. La Loi sur l'immigration reconnaît que des gens puissent s'attirer des malheurs en présentant ou en divulguant des éléments de preuve à une audience publique. C'est pourquoi les audiences de la Section du statut sont normalement tenues à huis clos. Cependant, la Loi prévoit que le public, dont les journalistes, peut demander d'assister à une audience. Si le demandeur de statut s'y oppose, il appartient alors à la SSR de déterminer qu'il ne serait pas préjudiciable à la famille de l'intéressé de permettre au public d'observer la procédure. Les audiences à huis clos ne sont pas nécessairement tout à fait closes. La Loi prévoit qu'un représentant ou mandataire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés peut assister aux audiences à titre d'observateur, même si le demandeur de statut s'y oppose.

Pays d'origine des demandeurs de statut		
Pays	Nombre de demandeurs*	Pourcentage accueilli
Somalie	933	96
Sri Lanka	1059	95
Chili	58	90
Iran	474	89
Roumanie	56	86
Ethiopie	83	83
Bangladesh	60	83
Liban	960	82
Salvador	444	81
Guatemala	115	80
Iraq	99	80
Tchécoslovaquie	168	74
Nicaragua	58	67
Chine	213	61
Pakistan	118	61
Pologne	220	51
Argentine	62	29
Ghana	90	26
Indes	75	17
Jamaïque	53	0
Trinité	50	0

* Les chiffres indiquent le nombre de cas réglés à l'étape de l'instruction préliminaire et de l'instruction approfondie, y compris les cas de désistement.

cours de l'année, 11 798 (93 p. 100) cas ayant été déferés à la SSR pour une instruction approfondie, 550 rejetés en raison de l'absence d'un minimum de fondement et 20 rejetés en raison de non-recevabilité. Il y a eu renonciation ou désistement dans 322 cas.

À la deuxième étape, 7 113 instructions approfondies ont été commencées et 6 475 terminées. Au 31 décembre, la SSR avait rendu 5 306 décisions dont 4 744 (88 p. 100) contraignaient et 562 (10,5 p. 100) refusaient le statut de réfugié. En outre, il y a eu renonciation ou désistement dans 70 (1,5 p. 100) cas. Les tableaux qui précèdent indiquent la croissance des instructions approfondies complètes ainsi que la répartition régionale des revendications.

Dans l'ensemble, 76 p. 100 des revendications ont été accueillies et 18 p. 100 rejetées soit à l'instruction préliminaire, soit à l'instruction approfondie. Il y a eu renonciation ou désistement dans 6 p. 100 des cas.

Lorsque la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a été créée, personne ne pouvait prévoir le

haut pourcentage de revendications qui seraient accueillies. La raison de ce haut niveau d'acceptation est liée aux changements radicaux survenus dans les pays d'origine de la majorité des demandeurs de statut depuis le 1^{er} janvier 1989. La grande majorité des demandeurs venaient de dix pays : la Somalie, le Sri Lanka, le Liban, l'Iran, le Salvador, la Chine, la Tchécoslovaquie, la Pologne, le Guatemala et l'Iraq.

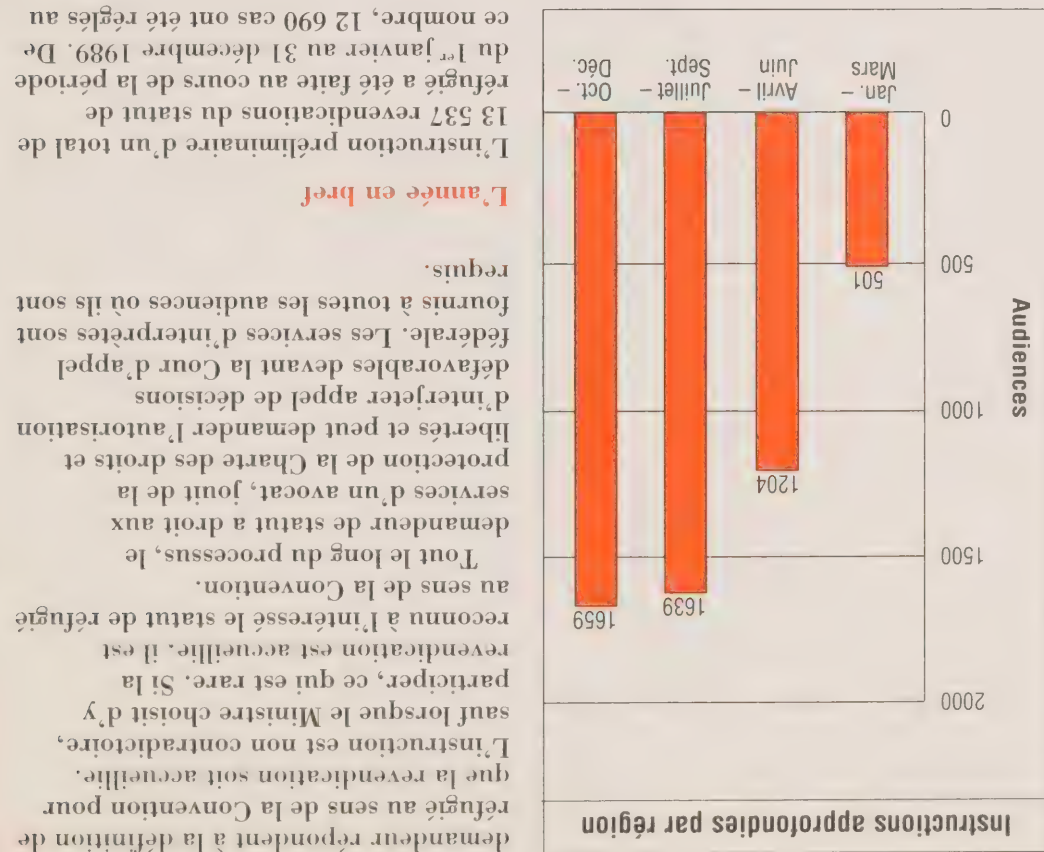
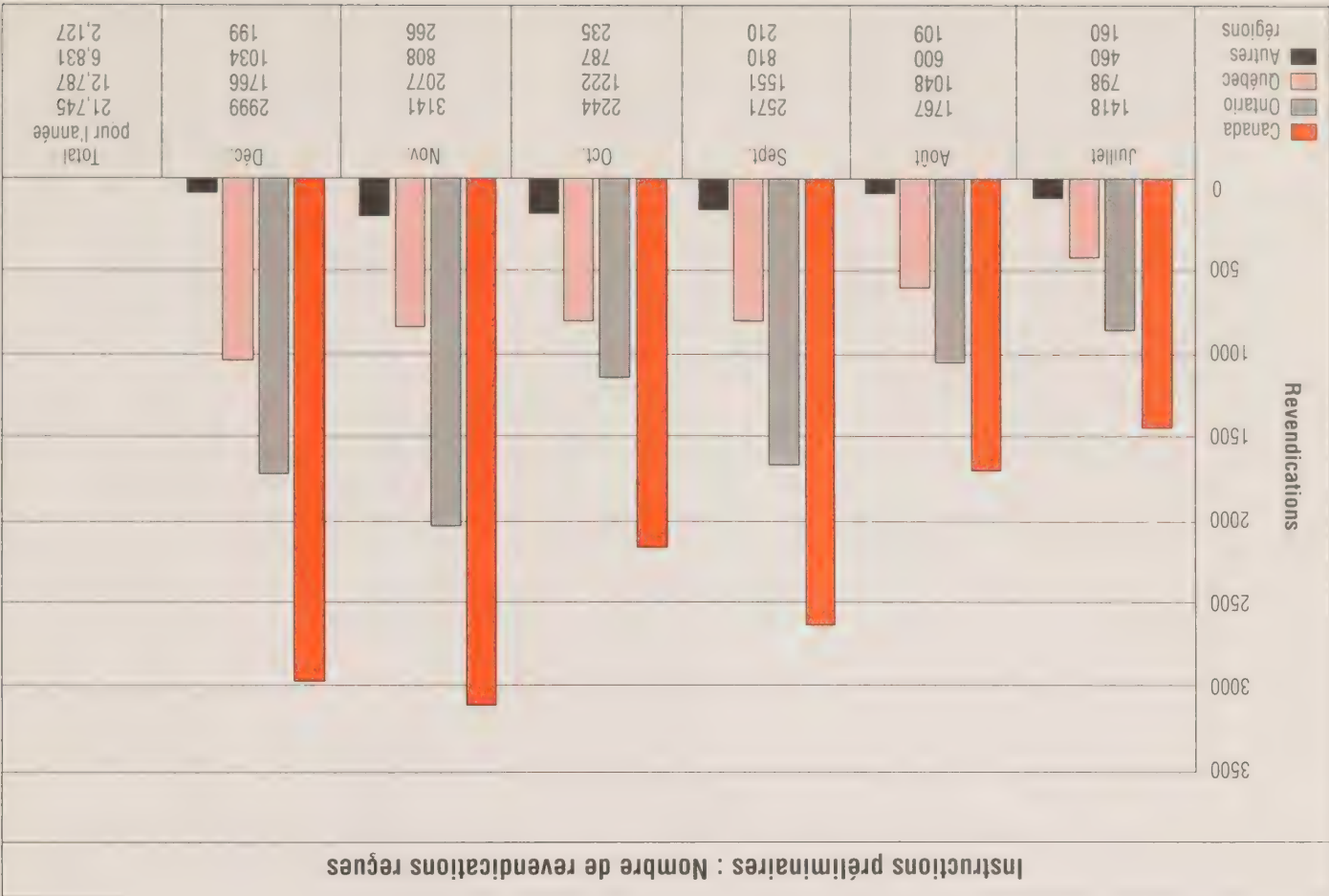
Sous le régime de l'ancien système, environ 70 p. 100 des revendications étaient rejetées. Au cours des dernières années de fonctionnement de ce système, de grands nombres de demandeurs du statut de réfugié sont entrés au Canada en provenance de pays où les problèmes en matière de droits civils ou les troubles internes n'étaient pas notoirs, dont 20 000 du Portugal et de Trinité-et-Tobago.

Situations influant sur la section

Un des principaux problèmes auquel faisait face la Section du statut de réfugié à la fin de l'année était l'augmentation importante du nombre de personnes qui entrent au Canada pour revendiquer le statut de réfugié. La SSR a été dotée de ressources humaines et matérielles suffisantes pour s'occuper d'un volume prévu de 18 000 revendications nouvelles au cours de l'année, soit une moyenne de 1 500 par mois, dont 7 200 exigeaient une instruction approfondie.

Toutefois, depuis octobre, on estime que le nombre de nouveaux demandeurs de statut s'est situé à 3 000 par mois en moyenne. Si cette tendance se maintient en 1990, la SSR fera face à une charge de travail qui atteindra le double de ce qui était prévu à l'origine. Le résultat de cette augmentation en 1989 est qu'à la fin de l'année, quelque 8 000 revendications du statut de réfugié étaient en souffrance – c'est-à-dire que leur instruction préliminaire n'avait pas encore été fixée.

Le fait que la revendication de la majorité des demandeurs du statut de réfugié qui sont entrés au Canada en 1989 était recevable ajoute à ce



Avant le 1^{er} janvier 1989, la détermination du statut de réfugié au Canada était une prérogative du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, sur l'avis d'un groupe consultatif, le Comité consultatif du statut de réfugié (CCSR). Aux termes de la *Loi sur l'immigration* modifiée, le CCSR est aboli et la Section du statut de réfugié (SSR) de la CISR a la responsabilité de statuer sur les revendications du statut de réfugié au Canada.

La SSR est une entité quasi-judiciaire indépendante. Elle a compétence pour déterminer si les demandeurs du statut de réfugié au Canada, dont la revendication est recevable et a un minimum de fondement, répondent à la définition légale de réfugié au sens de la Convention. La SSR entend également les demandes du ministre de l'Emploi et de l'Immigration de déterminer si une personne a perdu ou non le statut de réfugié qui lui a été reconnu, de même que les demandes du Ministre de réexaminer la question de la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention et d'annuler cette reconnaissance, au motif qu'il y a eu fraude, fausse indication sur un fait important ou suppression ou dissimulation d'un fait important. Les membres de la SSR sont investis des pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, dont celui d'enjoindre par citation des personnes à comparaître comme témoins et de les interroger, de faire recueillir des éléments de preuve au Canada par commission rogatoire ou requête, de faire prêter serment et de retenir les services nécessaires à des audiences selon les règles. Le fonctionnement de la SSR est régi par des règles de procédure, approuvées par le gouverneur en conseil, qui découlent des dispositions de la *Loi sur l'immigration*.

La législation prévoit que la SSR peut compter jusqu'à 65 membres titulaires à temps plein et autant de vacataires à temps plein et à temps partiel que l'exige la charge de travail. Les membres de la SSR sont nommés à titre inamovible pour un mandat maximal renouvelable de cinq ans; les membres vacataires sont nommés pour un mandat maximal renouvelable de deux ans.

Le processus de détermination du statut de réfugié

Le processus de détermination du statut de réfugié comporte deux étapes, soit l'instruction préliminaire et l'instruction approfondie. À l'instruction préliminaire, un arbitre d'Immigration Canada et un membre de la SSR examinent si la revendication est recevable et a un minimum de fondement. Les personnes dont la revendication n'est pas recevable sont celles à qui le statut de réfugié a été reconnu dans un autre pays, à qui le statut a été refusé auparavant et qui n'ont pas séjourné hors du Canada pendant plus de 90 jours, ainsi que les personnes reconnues coupables de crimes graves, qui sont des criminels de guerre ou qui présentent un danger pour la sécurité. La législation prévoit une liste de tiers pays sûrs. Toutefois, jusqu'ici, le gouvernement a choisi de ne pas appliquer cette disposition.

À l'instruction préliminaire, il suffit qu'un seul membre du tribunal, ayant appliqué des critères peu sévères, conclut que la revendication a un minimum de fondement pour qu'elle soit achevée à la deuxième étape du processus de détermination. Toutefois, les deux membres doivent conclure à l'absence d'un minimum de fondement pour que la revendication soit rejetée. À l'instruction approfondie, seuls des membres de la SSR prennent part à la détermination du statut de réfugié. L'instruction est faite devant un tribunal de deux personnes, toutes deux membres de la SSR.

Au cours de l'instruction, le tribunal examine les éléments de preuve présentés par le demandeur relativement aux conditions connues dans son pays d'origine. Dans ce cas aussi, il suffit qu'un seul membre conclut que les circonstances du

Le monde a connu en 1989 une année de changement radical et extraordinaire. Les médias ont permis aux Canadiens d'être témoins de scènes frappantes de manifestations de masse et d'agitation en Chine et en Europe de l'Est, de troubles et de violence au Liban, dans certaines régions d'Afrique et dans une grande partie de l'Amérique centrale. Dans chaque cas, les bouleversements ont déclenché un exode de gens à la recherche d'un refuge sûr. D'autres situations, dont la presse n'a pas autant fait état, ont poussé des millions de personnes à quitter leur pays par crainte des conditions qui y existent. Dans de nombreux autres pays, les gouvernements ne peuvent ou ne veulent protéger les droits fondamentaux de leurs citoyens – droits que prennent pour acquis la plupart des Canadiens. La communauté internationale fait face à un défi énorme en ce qui a trait au traitement des personnes qui sollicitent le statut de réfugié en Occident. Le Canada et les États-Unis sont souvent les destinations préférées.

Le Canada a accueilli plus de 21 000 demandeurs du statut de réfugié venant de plus de 100 pays. Une instruction préliminaire a été commencée dans le cas de plus de 13 500 d'entre eux. Plus de la moitié de ces personnes sont de cinq pays : le Liban, le Sri Lanka, la Somalie, l'Iran et le Salvador. Les observateurs des droits de la personne et des régimes politiques s'accordent pour dire qu'il n'y aura probablement pas de diminution importante de la population mondiale de réfugiés en 1990 ou du nombre de demandeurs du statut de réfugié qui frapperont aux portes du Canada.

Selon la *Loi sur l'immigration*, un réfugié au sens de la Convention est toute personne qui, se trouvant hors du pays dont elle a la nationalité ou où elle a sa résidence habituelle, ne veut ou ne peut y retourner parce qu'elle craint avec raison d'y être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques.

Cette définition de réfugié au sens de la Convention dicte la façon dont la CISR traite toutes les personnes qui revendiquent le statut de réfugié. Dans ce contexte, toute personne qui fuit la

persécution, où que ce soit dans le monde, peut faire une revendication au Canada et cette revendication sera examinée à la lumière de la situation dans le pays en cause et des circonstances de l'intérêt.

Toutefois, la définition de réfugié au sens de la Convention n'englobe pas les migrants économiques, ceux qui fuient des conditions environnementales qui ont fait s'effriter une base économique viable ou ceux qui recherchent des possibilités d'épanouissement personnel ou politique qui ne leur sont pas offertes dans leur pays d'origine. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés estime à environ 15 millions, de par le monde, le nombre de personnes auxquelles il s'intéresse. Il y a plusieurs millions d'autres personnes qui fuient des conditions économiques, environnementales ou autres qui sont indépendantes de leur volonté.

Ce n'est pas qu'il faut modifier la définition de réfugié au sens de la Convention. Jusqu'à ce que la paix règne dans le monde et dans chaque pays, il continuera d'y avoir des personnes qui satisferont aux critères de la Convention. Le Canada et d'autres pays continueront d'accueillir ces personnes qui fuient l'oppression.

Toutefois, la tâche future du Canada et d'autres pays est d'élaborer des processus et des politiques, hors du cadre du système de détermination du statut de réfugié au sens de la Convention, pour s'occuper des millions de personnes qui désirent bénéficier des possibilités économiques et sociales que l'offre la société occidentale. Ce ne sont pas des problèmes que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié peut résoudre. C'est à la population canadienne de trouver une solution, par l'entremise de ses institutions politiques.

La recherche de solutions durables et l'élimination des causes profondes d'exode exigent une collaboration internationale étroite; nul pays ou système ne peut à court terme y parvenir seul. Entre temps, il est impérieux que le Canada, de concert avec d'autres pays animés des mêmes sentiments, maintienne sa tradition de générosité et de compassion envers les réfugiés.

Ces dernières revendications
présentaient de formidables défis à la
CISR, car le nouveau processus allait
être mis à l'épreuve devant les cours. Il
y avait également le besoin de s'assurer
qu'il était compatible avec l'usage
international et les obligations globales
du Canada. En outre, la CISR ne
pouvait être certaine de ce que
pourraient exiger du nouveau système
les conditions internationales et les
événements indépendants de la volonté
du Parlement du Canada.
Beaucoup de progrès a été fait.
Depuis le 1^{er} janvier 1989, le cas de la
plupart des demandeurs du statut de
réfugié qui sont entrés au Canada a pu
être réglé dans un délai de six mois – une
importante amélioration par
comparaison à la situation qui existait
un an auparavant. Le nombre de
revendications faites par des personnes
venant de pays qui ne sont pas
généralement des sources de réfugiés
connues a diminué radicalement. Les
revendications faites par des personnes
venant de pays où les troubles civils ou
les violations des droits de la personne
sont répandus consomment le plus fort
pourcentage du temps des membres de la
Section du statut. Ce changement
explique le nombre élevé de
revendications accueillies au cours de
l'année.

Le nouveau système de détermination
du statut de réfugié a réussi à garantir
que le Canada est en mesure d'offrir
rapidement un refuge aux personnes qui
ont le plus besoin de notre protection. Il
décourage celles qui en abuseraient pour
se soustraire aux lois et processus
d'immigration du pays. À cet égard, il a
rempli le mandat que lui a fixé le
Parlement par le projet de loi C-55.
Toutefois, des problèmes se dessinent
– des problèmes qui tiennent à
l'utilisation plutôt qu'à l'abus. Lors de
la constitution de la nouvelle

Commission de l'immigration et du
statut de réfugié, il avait été supposé
qu'il n'y aurait pas plus de
18 000 demandeurs du statut de réfugié
annuellement. Il n'en a pas été ainsi. En
réalité, si l'on fait des projections
fondées sur les chiffres des trois derniers
mois de 1989, il est vraisemblable que la
Section du statut de réfugié aura à
traiter plus de 36 000 revendications en
1990.

En prévision de cette situation, la
Section du statut a entrepris de
simplifier le processus tant à
l'instruction préliminaire qu'à
l'instruction approfondie des
revendications en établissant un
processus accéléré d'instruction qui est
actuellement mis à l'essai dans deux
régions. Ce processus accéléré vise à
rendre le mécanisme le plus efficient
possible, du point de vue de la
maximisation de la capacité des
membres de la Section du statut de se
prononcer sur les revendications tout en
assurant la protection intégrale des
droits que la loi confère aux demandeurs
de statut de réfugié.

À cette fin, la CISR collabore avec la
Section du droit de l'immigration de
l'Association du barreau canadien
lorsqu'il peut être convenu
d'approuver, avant l'instruction, les
violations des droits civils sont notoire.

Les revendications peuvent alors
continuer d'être traitées avec plus de
célérité, ce qui permet à chaque membre
de s'occuper d'un plus grand nombre de
revendications que ne le lui permettrait
normalement son cycle de travail.

Il serait prématuré de juger de
l'efficacité des projets-pilotes en cours.
Il est prévu que ces changements
permettront d'empêcher que le nombre
de cas en souffrance n'augmente au delà
de la capacité de la Section du statut de
réfugié. Le prochain rapport de la
Commission de l'immigration et du
statut de réfugié fera état des résultats
du traitement accéléré des
revendications.

Le nouveau processus s'imposait parce que l'ancien système de détermination du statut de réfugié au sens de la Convention s'était effondré sous le poids du nombre de demandeurs de statut. Tout en reconnaissant le besoin de changement, le Parlement a choisi de réunir sous la responsabilité d'un seul organisme le processus de détermination du statut de réfugié et le processus d'appel de l'immigration. Juste avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé que l'élimination de l'arrière de 85 000 revendications du statut de réfugié accumulées sous l'ancien système relèverait également de la nouvelle Commission, de concert avec l'emploi et l'immigration Canada.

Les membres de la CISR sont nommés par le gouverneur en conseil à titre inamovible. Selon la *Loi sur l'immigration* et ses modifications, il incombe à la Section du statut de réfugié (SSR) de la CISR de veiller à ce que toutes les revendications du statut de réfugié soient traitées sans formalisme et avec célérité et d'une façon compatible avec les traditions humanitaires et les obligations internationales du Canada. La Section d'appel de l'immigration (SAI) est une cour d'archives dont elle a toutes les attributions; elle a un sceau officiel dont l'authenticité est admise d'office. Les activités de la SAI, aux termes de la loi, se rapportent directement aux décisions rendues par l'emploi et l'immigration Canada; le ministre de l'Emploi et de l'Immigration est partie à toutes les instances devant la SAI. En outre, la Section d'appel statue sur les appels interjetés par certaines personnes qui estiment que les décisions rendues par des agents d'immigration (Canada concernant la demande parrainée d'établissement d'un parent ou une mesure de renvoi sont incompatibles avec le droit et l'usage canadiens.

Dans le cas des revendications du statut de réfugié faites avant le 31 décembre 1988, la SSR fait partie d'un tribunal chargé de déterminer si elles ont un minimum de fondement.

L'objet de ce premier rapport annuel est d'informer le Parlement des résultats de la première année de fonctionnement de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). Le rapport traite également des principales situations qui influent sur la façon dont le Canada aborde le traitement des réfugiés au sens de la Convention dans le contexte international.

La CISR est formée de deux sections : la Section d'appel de l'immigration (SAI) et la Section du statut de réfugié (SSR). C'est à la Section d'appel de l'immigration qu'incombe l'audition des appels interjetés des décisions rendues en matière d'immigration. Pour sa part, la Section du statut de réfugié s'occupe de l'examen des revendications du statut de réfugié faites par des personnes qui réclament la protection de notre pays en vertu de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés. Le Canada est signataire de la Convention de 1951 de Genève et du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés.

En 1988, le Parlement a modifié la *Loi sur l'immigration de 1976* par l'adoption du projet de loi C-55 qui créait la nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La CISR a remplacé la Commission d'appel de l'immigration qui avait été établie en 1956 à titre de groupe consultatif auprès de l'ancien ministère de la Citoyenneté et de l'immigration. Le but de la nouvelle législation était de simplifier le processus de détermination du statut de réfugié au sens de la Convention et de rétablir la crédibilité nationale et internationale du traitement réservé par le Canada aux personnes revendiquant ce statut.

10	Introduction
12	Le contexte international
13	La Section du statut de réfugié
13	Le rôle de la Section
13	Le processus de détermination du statut de réfugié
14	L'année en bref
15	Situations influant sur la Section
16	Protection de la vie privée ou publicité des débats
17	La Section d'appel de l'immigration
17	Le rôle de la Section
17	L'année en bref
18	Situations influant sur la Section
20	La Subdivision de l'arrière
20	Le rôle de la Subdivision
20	Le processus d'élimination de l'arrière
21	L'année en bref
21	Situations influant sur la Subdivision
22	Revue des opérations
22	Organisation de la Commission
23	Le rôle des membres
23	Le rôle des agents d'audience
23	Formation
24	Le Centre de documentation
25	Services de communications
26	Services juridiques
27	Sommaire des ressources de la CISR

Membres, Section d'appel de l'immigration

<i>Montréal</i>	Paul Arsenault
Marc Bergeron	Pierre Bernier
Marcelle Brisson	Easton Anthony Brown
Paul-André Busque	Jean Paul Cardinal
Marthe Carrier	Estelle Chamberland-Gobeil
Paule Champoux	Corinne Côte-Lévesque
Jean Guy Colnoir	Gerald Daoussis
Patricia Davey	Jean-Claude Desmarais
Régis Dionne	Diane Nancy Doray
Michel Doré	Louis Dorton
J. Vincent Fleury	Jean-Pierre Gaboury
Gérard Gagnon	Lisa Gilad (<i>à temps partiel</i>)
Georges Gustave	Marilyn Hébert
Martin Hendricks	Roland Julien
Abdolhosssein Kafai	
<i>Montréal</i>	
Okšana Ivanna Kaluzny	Bernard Lachance
Dominique Lamarche	Francine Latraverse
Claude Lefebvre	Normand Longchamps
Bambote Makombo	Jean Macpherson
Vincenza Pennestri-Caulhier	Liliane Poire
Denyse Raymond	Louise Raymond
Renuka Sahay (<i>à temps partiel</i>)	Mini Séguin-Crève
Michel M.J. Shore	Bernard Sivak
Antoine Tchipeff	Raymond Terrillon
Francine Veilleux (<i>à temps partiel</i>)	Raymond ven der Buhs
Marie Vo	Marcel Whissel
Dorothy Abike Willis	Sharon Wolfe

<i>Vancouver</i>	Edna M. Chambers
Joan Gillanders	Jean MacLeod
Nirmal Singh	Des R. Verma
Winnipeg	Helen M. Arpin
Beverly J. Rayburn	
<i>Toronto</i>	Paul A. Ariemma
Sandi Bell	Irene Chu
William Fatsis	Irvin H. Sherman
Glenna M. Tishaw	Errol W.A. Townshend
John Weisdorf	
<i>Montréal</i>	Denyse Ange
Marthe Durand	

Vancouver
 Lynda-May K. Angus
 Roxana Aune
 Robert Brisco
 Ellen Margaret Burdett
 George Simon Chrysomilides
 Mohinder J.S. Grewal
 Charles Everard Douglas Groos
 Roderick Holloway
 Edith Linda Nee
 Henry Neufeld
 Mabel E. Paetkau
 Charles B. Paris
 Emer G. Robles

Calgary
 David J. Frunchak
 Enrico T. Lazo
 Judy Lo
 Sherry Makarewicz
 E. Diane Pask
 F. William Wright

Winnipeg
 John Wieler

Toronto
 David E. Allin
 Ariarani Ariaratnam
 Harindar Aulach
 Shiv S. Bajwa
 Barrington Batchelor (à temps partiel)
 Albert Bernadine
 Shashi Bhatia
 Gary Carsen
 Norval Cheeseman
 Austin Clarke
 Kent Clarke
 Cleo Corcoran
 Riina De Faria
 Cesar A.N. De Morais
 Patrick Doran
 Conrad Dutchin

Ulrich Ferdinand
 Barbara Fraser
 Judith Kopacs Gelberger
 Jeanette Goldman
 John A. Haley
 Hugh R. Hanson (à temps partiel)
 Harry Vjekoslav Herman
 Alice Hope
 Reverend Geoffrey Howson
 William Jackson
 Taciana T.V. Jew
 Fatima Kapasi
 George Keil
 Flora Liebich
 Joyce McCaffrey
 Christine McNaughton
 Heytram Maraj
 Paul Matarazzo (à temps partiel)
 Birku Menkir
 Edmond (Ted) Meredith
 Mary Yusra Mouammam
 Stephen Ng
 Aileen Nicholson
 Jean Pearce
 Canon Borden Purcell
 Judith Ramirez
 Robert William Reford
 Brian Riddell
 Robert G. Roberts
 Ernest A. Rotman
 Anthony Sarzotti
 Barbara Izabella Kejna Sharratt
 Susan Shatzky
 Yuri Shymko
 Vara Singh
 Sardara Singh Chera
 Kirpal Singh Sagoo
 Ricardo Smith
 Ralph Snow
 Sri-Guggan Sri-Skanda-Rajah
 Bruno Suppa
 Ethel Teitelbaum
 Lorraine Thomson
 Maria Valeria Toth
 Philip White
 Doreen M. Winkler
 Andrew Witer
 Jerry S. Woloschuk (à temps partiel)
 Max Wolpert

**MEMBRES
DE LA
COMMISSION**

Président
R.G.L. Fairweather

Directeur exécutif
Peter Harder

Vice-présidents

Section du statut de réfugié (SSR)
Drasko Bubalo

Section d'appel de l'immigration (SAI)
Nurjehan N. Mawani

Vice-présidents adjoints

SAI (Toronto)
Kathi I. Arkin

SAI (Montréal)
Joseph S. Blumer

SSR (Région des prairies, Calgary)
Elizabeth Bryant

SSR (Toronto)
Dorothy Davey

SAI (Région des prairies, Winnipeg)
Lila Goodspeed

SSR (Toronto)
Anna Ker

Subdivision de l'arrière
Firdaus James Kharras

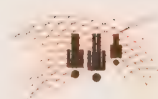
SSR (Vancouver)
Stanley B. Knight

SSR (Montréal)
Gisèle T. Morgan

SSR (Montréal)
Colette Savard

SAI (Vancouver)
Andrew Z. Wlodyska

Président
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
du Canada
Ottawa, Canada
K1A 0K1



Mars, 1990

Madame Barbara McDougall, C.P., députée
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

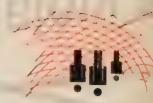
Madame la Ministre,
J'ai le plaisir de vous présenter, conformément à l'article 66 de la Loi sur
l'immigration, le premier rapport annuel de la Commission de l'immigration et du
statut de réfugié pour la période allant du 1^{er} décembre 1989 au 31 décembre 1989.
Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de ma haute
considération.

Robert Bourassa
R.G.L. Fairweather

COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

RAPPORT ANNUEL

Pour l'année se terminant
le 31 décembre 1989



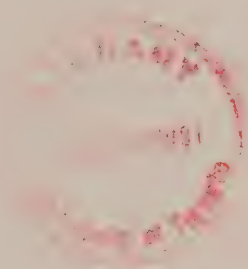
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
Refugee Board
Immigration and

Canada

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD ANNUAL REPORT

CAI
MI 81
-AS6

For the Year Ending
December 31, 1990





Chairman
Immigration and
Refugee Board
of Canada

Ottawa, Canada
K1A 0K1

Président
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
du Canada

March, 1991

The Honourable Barbara McDougall, P.C., M.P.
Minister of Employment and Immigration
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mrs. McDougall:

It is my pleasure to submit to you, pursuant to section 66 of the *Immigration Act*, the second Annual Report of the Immigration and Refugee Board, covering the period from January 1, 1990 to December 31, 1990.

Yours very truly,

R.G.L. Fairweather



**MEMBERS
OF THE
BOARD
AS AT
DECEMBER
31, 1990**

Chairman

Gordon Fairweather

Executive Director

Peter Harder

Deputy Chairmen

*Convention Refugee
Determination Division (CRDD)*
Drasko Bubalo

Immigration Appeal Division (IAD)
Nurjehan N. Mawani

Assistant Deputy Chairmen

IAD (Montreal)
Joseph S. Blumer

CRDD (Prairie Region, Calgary)
Elizabeth Bryant

CRDD (Toronto)
Dorothy Davey

IAD (Prairie Region, Winnipeg)
Lila Goodspeed

CRDD (Toronto)
Anna Ker

CRDD (Backlog Subdivision)
Firdaus James Kharas

CRDD (Vancouver)
Stanley B. Knight

CRDD (Montreal)
Gisèle T. Morgan

CRDD (Montreal)
Colette Savard

IAD (Toronto)
Kathi Spencer

IAD (Vancouver)
Andrew Z. Wlodyka

Members, Convention Refugee Determination Division

Vancouver

Lynda-May K. Angus
Roxana Aune
Robert H. Brisco
Ellen M. Burdett
James Robert Corley
Charles Groos
Roderick Holloway
Jean MacLeod
Carolyn McCool
Edith L. Nee
Henry Neufeld
Mabel E. Paetkau
Charles B. Paris
Emer G. Robles
Khatun Siddiqi
Nirmal Singh

Prairie Region

David J. Frunchak (*Calgary*)
Enrico T. Lazo (*Calgary*)
Judy Lo (*Calgary*)
Sherry Makarewicz (*Edmonton*)
Diane Pask (*part-time*) (*Calgary*)
Harpal Pawa (*Calgary*)
John Wieler (*Winnipeg*)
F. William Wright (*Calgary*)

Toronto

Michael Abrahams
David E. Allin
Ariarani Ariaratnam (*part-time*)
Harindar Aulach
Shiv S. Bajwa
Barrington Batchelor (*part-time*)
William Bauer
Theresa F. Beale
William R. Bearance
Albert Bernadine
Shashi Bhatia
Nirmal Bilkhu
Jose Borgono
George A. Brown
Gary Carsen
Norval Cheeseman (*part-time*)
Frederick G. Clark
Austin Clarke
Kent Clarke
Larry Colle
Cleo Corcoran
John W. Davis

Nazlin Daya
Riina De Faria
Cesar A.N. De Morais
Kappu Desai
Charles W. Dobson
Patrick Doran
Michael D. Douglas
Ahmed Dualeh
Conrad Dutchin
Urich Ferdinand
Sally Flintoft
Barbara Fraser
Robert Gaudet
Adolf Goldberg
Naomi Goldie
Jeanette Goldman
George A. Griffith
John G. Guthrie
John A. Haley
Hugh R. Hanson (*part-time*)
Arthur Harnett
Harry V. Herman
Deirdre Heywood
Alice Hope
Geoffrey Howson
Anna Jackson
William Jackson
Taciana T.V. Jew
Nizar Jiwan
Fatima Kapasi
George Keil
Paul Komarnicky
John K.S. Koulouras
Azucena Kurz
Gerry T. Lang
John R. Larke
Alida Leistra
Flora Liebich
Joyce McCaffrey
Desmond McConnell
Christine McNaughton
Heytram Maraj
Raquel Marziali
Paul Matarazzo (*part-time*)
Teresa J. Maziarz
Birku Menkir
Edmond Meredith
Joyce N. Miller
Mona Mojjani
William E. Moore
Fahimeh Mortazavi
Mary Yusra Mouammar

Louise Neville
 Stephen Ng (*part-time*)
 Aideen Nicholson
 Sophie Nsiah-Yeboah
 Jean Pearce
 Borden Purcell
 Judith Ramirez
 Robert W. Reford
 Brian Riddell
 Robert G. Robarts
 Ernest A. Rotman
 Randy S. Sandhu
 Anthony Sarzotti
 Barbara I.K. Sharratt
 Susan Shatzky
 Ronald D. Shoots
 Yuri Shymko
 Sardara Singh Chera
 Kirpal Singh Sagoo
 John R. Smith
 Ricardo Smith
 Ralph Snow
 Sri-Guggan Sri-Skanda-Rajah
 Mak Sultan
 Ethel Teitelbaum
 Barry L. Thomas
 Lorraine Thomson
 M. Valeria Toth
 Errol W.A. Townshend
 Philip Van De Ven
 Bryan Charles Vickers
 Philip White
 Douglas J. Whitfield
 John R. Williams
 Doreen M. Winkler
 Andrew Witer
 Jerry S. Woloschuk (*part-time*)
 Max Wolpert

Montreal

Herbert Abrams
 Lucienne Appel
 Paul Arsenault
 Joseph-Arthur Bergeron
 Marc Bergeron
 Pierre Bernier
 Marcelle Brisson
 Easton Anthony Brown
 Jean Bruneau
 Paul-André Busque
 Jean-Paul Cardinal
 Marthe Carrier
 Estelle Chamberland-Gobeil

Paule Champoux Ohrt
 Corinne Côté-Lévesque
 Jean-Guy Cotnoir
 Gérald Daoussis
 Patricia Davey
 Lana de Liamchin
 Jean-Claude Desmarais
 Régis Dionne
 Diane N. Doray
 Michel Doré
 Louis Dorion
 J. Vincent Fleury
 Jean-Pierre Gaboury
 Gérard Gagnon
 Lisa Gilad
 Georges Gustave
 Marilyn Hébert
 Roland Julien
 Abdol Kafai (*part-time*)
 Oksana Kaluzny
 Bernard Lachance
 Ubald Lalanne
 Marie-Andrée Lalonde
 Dominique Lamarche
 Jacques LaSalle
 Francine Latraverse
 Alain Lavoie
 Claude Lefebvre
 Normand Longchamps
 Jean Macpherson
 Bamboté Makombo
 Madeleine Marien-Roy
 Thomas Murphy (*part-time*)
 Jean-Yves Pantaloni
 Vincenza Pennestri-Gauthier
 Liliane Poiré
 Denyse Raymond
 Louise Raymond
 Renuka Sahay (*part-time*)
 Mimi Séguin-Grace
 Michel M.J. Shore
 Bernard Sivak
 Kofi Sordzi
 James Sparks
 Antoine Tchipeff
 Raymond Terrillon
 Francine Veilleux
 Raymond ven der Buhs
 Marie Vo
 Marcel Whissel
 Dorothy Wills
 Sharon Wolfe

Members, Immigration Appeal Division

Vancouver

Edna M. Chambers
Joan Gillanders
Des R. Verma

Prairie Region

Helen M. Arpin (*Winnipeg*)
Beverly J. Rayburn (*Winnipeg*)

Toronto

Paul A. Ariemma
Sandi Bell
Irene Chu
William Fatsis
Irvin H. Sherman
Glenna M. Tisshaw
John Weisdorf

Montreal

Denyse Angé
Marthe Durand

Backlog Subdivision

Vancouver

Layne Daggett
Narinder Dhir
Patsy George
Gordon King

Toronto

Roslyn Ahara (*Coordinator*)

Antonia Accettola-Fuda
Margarida Almeida
Lawrence Band
Lennox M. M. Bigford
Lorne A. Butchart
Jorge A.P. Campos
Fay Cole
Basil Dass
Anne Grice
Glenn Harewood
Eunice Harker
Nancy Harries
Leonard Houzer
Ann Hulak
Susan Hunt
Sam Ifejika
William Jacobs
H. Ian Jeffers
Allan Kolyn

Fred Kuntz

Jackie Lautens
Karen McMillan-Aver
Mubeen Qureshi
Robert Rushowy
Lourene Scott
John Sellers
Max H. Shecter
Hyacinth Tackoor
Elda Thomas
Ranie White
George Zubulakis

Montreal

Fernand Gauthier (*Coordinator*)

Diane Boissinot
Egan Chambers
Georges-Henri Cloutier
Lorraine Duguay
Veronica Mae Johnson
Yolène Jumelle
Guy Lamoureux
Jacques Lapointe
Michel Morin
Aimable Ndejuru
Gilles Sicotte
Jocelyne Villeneuve-Ouellette

The Board wishes to thank the following Members for their past service:

George Chrysomilides
Mohinder J.S. Grewal
Judith K. Gelberger

Martin Hendricks
Vara Singh
Bruno Suppa

Executive Branch:

Executive Director:
Peter Harder

Director, Legal Services:
Gerald Stobo

*Director General, Operations,
Policy and Planning:*
Jerry Robbins

*Director General, Finance,
Personnel and Administration:*
Terry R. Hickey

*Director, Documentation,
Information and Research*
Graham Howell

Director, Information Systems
Samuel Ho

Regional Directors:

Montreal
Pierre Bourget

Toronto I
Dianne Bradley

Toronto II
John Stevenson *

Prairie Region
Dave Kornichuck *

Vancouver
Roy Gatland

*National Director of Operations
(Backlog)*
Laurent Matte

* Acting

The Board deeply regrets the loss
of one Member who died during the year:
Jacinto Almeida, Toronto CRDD, Backlog Subdivision.



TABLE OF CONTENTS

Introduction	10
A Year of Refining and Improving	10
A Year of Reviews	11
A Year of Understanding	11
The Future	11
A Goal for the New Year	12
The International Context	13
Africa	13
Eastern Europe	14
Latin America	14
Asia and the Middle East	15
The Convention Refugee Determination Division	16
The Role of the Division	16
The Refugee Determination System	16
Changes to the Process	
During the Year	17
The Year in Review	18
Issues Affecting the Division	19
The Immigration Appeal Division	22
The Role of the Division	22
The Year in Review	22
Issues Affecting the Division	23
The Backlog Subdivision	24
The Role of the Subdivision	24
The Backlog Clearance Program	24
The Year in Review	24
Issues Affecting the Subdivision	25
IRB Operational Review	26
Organization of the Board	26
The Role of Members and Refugee Hearing Officers	27
The Hearings Branch	27
Professional Development	27
The Documentation Centre	28
Access to Information/ Privacy/Special Projects	29
Communications Services	29
Legal Services	30
IRB Resource Summary	32

INTRODUCTION

The purpose of this Annual Report of the Immigration and Refugee Board (IRB) is to inform Parliament of the results of the IRB's second year and provide details of the trends and issues affecting its operation.

The IRB comprises two divisions and one subdivision: the Immigration Appeal Division (IAD), the Convention Refugee Determination Division (CRDD) and the Backlog Subdivision. The Board's responsibilities for dealing with appeals from certain immigration rulings are the purview of the Immigration Appeal Division. The Convention Refugee Determination Division deals with how people entering Canada may claim refugee status in accordance with the *Immigration Act*, part of which incorporates the definition of a Convention refugee set out in the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, to which Canada is a signatory. The Backlog Subdivision is a special group within the CRDD dedicated to determining claims of people who had claimed refugee status in Canada before January 1, 1989, the date on which the new refugee determination process came into effect.

A Year of Refining and Improving

The year 1989 offered great challenges for the IRB as the organization first undertook its new responsibilities, particularly with regard to the implementation of the new two-stage refugee determination system. The year 1990 can be characterized as one of change as the IRB faced an annual caseload double that originally anticipated when the Board was first established. In order to deal with that caseload, Treasury Board, through the Supplementary Estimates, increased the financial resources available to the IRB. In addition, 55 more Members were appointed to the Board. These resource increases permitted the IRB to reorganize the CRDD's Toronto operations and expand its hearing facilities in other regions in order to accommodate the significant workload.

A number of changes, initiated as pilot projects in 1989, were implemented across the Convention Refugee Determination Division, with the cooperation of CEIC. These included, at the initial hearing stage, a simplified inquiry process which allowed claims uncontested by Immigration Canada to proceed to the full hearing level without the necessity of scheduling the initial hearing and having the claimant appear before an Immigration Canada Adjudicator and IRB Member.

At the full hearing level, an expedited refugee determination process has been implemented for straightforward cases involving claimants from countries with well-documented human rights violations. After reviewing such a claim and meeting with both claimant and counsel, a Refugee Hearing Officer may recommend that the claim be processed by a single CRDD Member rather than through a normal hearing before a two-Member panel. The Member then examines the claim and, if satisfied that a positive determination should be made, proceeds to a hearing where the claimant is granted refugee status.

As a result of the new resources and procedures, the Convention Refugee Determination Division has substantially increased its ability to deal with its caseload. In fact, the IRB has established a target goal of 3,000 claims per month, half under the expedited process and the other half through the usual conventional two-Member panel. At the end of 1990, this goal had been substantially achieved in Montreal and one of the Toronto offices. With the opening of the second Toronto office with its new facilities in January 1991, it is expected that the CRDD will meet the 3,000 cases per month goal within a few months.

A Year of Reviews

During the year, the Immigration and Refugee Board (particularly the Convention Refugee Determination Division) came under the scrutiny of the Auditor General. Although the Auditor General's report expressed concern with the increasing number of cases pending because of the high caseload, it was also supportive of the measures that the IRB had instituted to overcome the problem.

The Report was also concerned with the fact that Immigration Canada was not removing a significant number of people whose claims for refugee status had been rejected. This is a concern shared by the IRB since only with removals will the system be a deterrent to people without bona fide refugee claims. As the Chairman stated in his testimony before the House of Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration, the speedy removal of unsuccessful claimants is an essential ingredient of the entire refugee determination process.

The Law Reform Commission undertook a review of the processes and procedures of the Convention Refugee Determination Division. Although its report had not been released by the end of the year, the purpose of the review was to suggest process changes to simplify and streamline procedures consistent with protecting the rights of claimants and ensuring fairness under the system.

The Canadian Bar Association Report on the Independence of Federal Agencies and Tribunals was released in September of 1990. While focusing primarily on issues relating to the independence of decision makers, the Report also discussed the creation of an administrative agency superstructure to administer such matters as member discipline, prescreening of appointments and education. The IRB is now analyzing a number of the issues raised by the Report in the context of its own responsibilities and programs.

During the year, the Chairman also appeared before the House of Commons Immigration Committee to outline the IRB's progress and explain the need for additional resources.

A Year of Understanding

The year can also be characterized as a year in which the new refugee determination system was accorded higher public understanding, both in Canada and abroad. In Canada, commentary from media, the legal community and refugee support organizations was much more positive than in 1989 as the system became better known and more established and as the results became clear. International experts have also expressed very positive attitudes towards Canadian refugee determination and some countries are looking to the Canadian experience in developing or refining their own systems. For example, the United States has called upon the Immigration and Refugee Board for assistance in establishing its new refugee information resource centre utilizing the IRB Documentation Centre as the model.

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has also decided to reduce its level of involvement in the Canadian process. While the impetus for this measure arises because of UNHCR financial constraints, it is reflective of the UNHCR's general satisfaction with how refugee determination is functioning in Canada.

The Future

A number of issues continue to require resolution in order to achieve maximum efficiency and utilization of Board resources. Chief among them, for the Convention Refugee Determination Division and, to some extent, the Backlog Subdivision, is resolving the scheduling problems that have caused unacceptable delays. While it continues to streamline internal processes, the IRB will also be working closely with the legal community to examine the reasons for the unprecedented number of requests for adjournments and postponements.

Through the simplified inquiry and expedited processes, the IRB will also be working more closely with Immigration Canada to eliminate time-consuming hearing procedures which result in claims being conceded by Case Presenting Officers.

It will be difficult for the backlog clearance program to complete the task of dealing with all the pre-January 1989 claims by the original deadline established for it. While the Board cannot directly influence the course of that program, it remains committed to dealing fairly and expeditiously with claims brought forward to it. However, if the program does not achieve its objectives, it could result in a substantial impact on the current determination system, particularly if it results in sending abroad a signal that Canada is not serious about bogus claims for refugee status. This could produce a substantial increase in the number of claimants entering the country annually, making it more difficult for the CRDD to handle the caseload.

In the international context, little has changed in terms of the 'push' factors forcing economic migrants and other non-Convention 'refugees' to seek asylum in other countries. Nor is there any decrease in the 'pull' factors that make western countries, particularly Canada and the United States, attractive as places to seek a new life.

The principal factor limiting the abuse of the refugee determination system (eg: to circumvent immigration procedures) is the removal from Canada of people determined not to be genuine refugees or otherwise qualified to remain in the country under humanitarian and compassionate grounds. There will be little deterrence if removals are not carried out in accordance with the relevant provisions of the *Immigration Act*. This could further impact the ability of the CRDD to treat genuine refugees fairly and humanely should demands on the refugee determination system continue to grow.

A Goal for the New Year

For 1991, the Immigration and Refugee Board has established as its goal the completion of all full hearings within 90 days of their being referred to the Convention Refugee Determination Division. With the new Toronto facilities starting to deal with claims in 1991 and the procedural changes now underway and contemplated, it is anticipated that this goal will be achieved by summer.

THE INTERNATIONAL CONTEXT

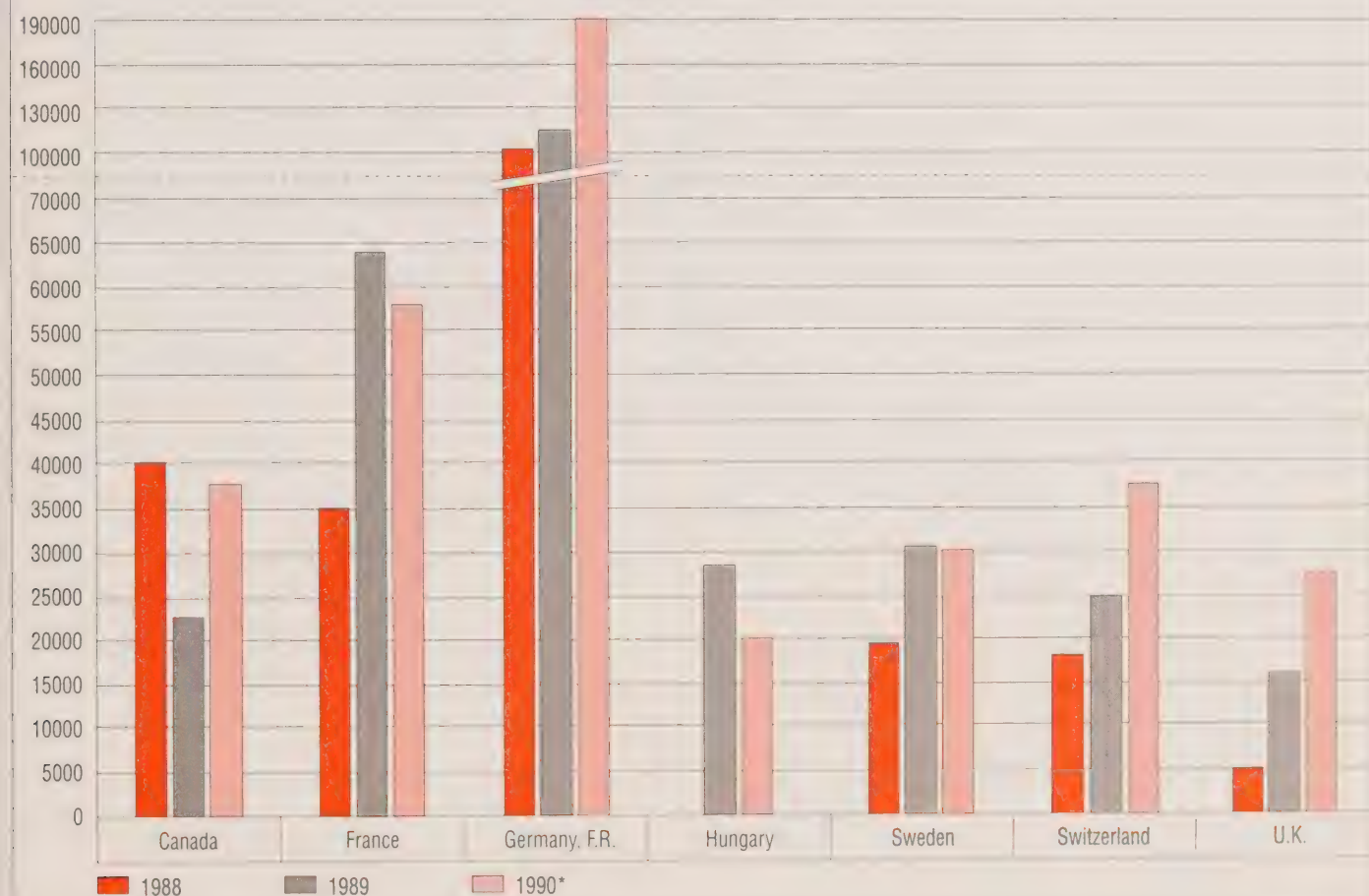
The year 1990 saw many dramatic developments affecting the international community. Governments fell; conflicts continued on every continent; democratization swept the nations of Eastern Europe; and the numbers of people seeking refuge in other nations continued at a high level. Canada's refugee determination system was put to the test as events around the world brought many of the world's displaced people to our shores. While recent world attention has focused on events in the Persian Gulf, no part of the world was exempt from some of the extraordinary changes taking place.

Africa

Although there were signs of political liberalization in many African nations during 1990, the year was characterized by civil wars, clan and tribal rivalry, and the threat of famine and drought. Sizeable migrations continued within and without Africa during the year. The IRB responded to over 3,900 claims at full hearing, mostly from Somalia (2,575), followed by Ethiopia (190), Sudan (139) and Ghana (105). Claims from Kenya and Zaire saw an increase during 1990.

In Liberia, a devastating civil war displaced over 1.5 million people, more than half of the population of that country. Canada, however, received very few claims (five heard to completion). In Ethiopia and Sudan, continuing civil war and famine

Canada and Europe: 1988-1990
Asylum-Seekers



* 1990 figures include some estimates.

precipitated the movement of hundreds of thousands between the two countries, and into Djibouti and Somalia. This movement continued even as internal strife increased in Somalia. A loose alliance of clan-based rebel groups engaged Somali government troops in civil war, bringing the country to the edge of anarchy.

Canada remains a distant refuge for most African asylum-seekers. While the IRB heard over 3,900 claims from 34 different countries during 1990, more than 2,600 were from Somalia, while only three countries registered between 100 and 300 claims, and only three others registered more than 50. The motives for flight may be expected to continue on the continent, fuelled by inadequate local solutions, and deteriorating economic and environmental conditions.

Eastern Europe

In 1990, the migration of peoples from the former satellites and republics of the Soviet Union continued, with some predicting that the world may soon witness the largest ever wave of European migration. During the year, major movements took place among Soviet Jews, Romanians of both Romanian and Hungarian ethnic origin, and Bulgarians. In anticipation of increased migratory pressures, some western European countries are considering stricter controls over entry. Austria, for example, introduced visas for Polish citizens, and further amendments to the asylum process in the Federal Republic of Germany are under consideration.

While authoritarian rule has moderated in Eastern Europe and the Soviet Union, political and economic instability has increased as democratic structures take root. In some areas, ethnic and nationalist tensions are increasing and may lead to internal and external displacements. On the other hand, several Eastern European countries are also experiencing inflows of asylum seekers for the first time. Because of their economic situations, however, Eastern European countries are unlikely to be willing or able to resettle large numbers of asylum seekers.

Although it is difficult to predict the impact of movements from Eastern Europe and the USSR on the refugee determination system in Canada, our tradition of providing a post-war haven for refugees and displaced people from Europe means that important links are already in place. Canada's attractiveness as a place of refuge may be expected to increase, should Western European countries begin seriously to restrict access by people from Eastern Europe.

Latin America

In retrospect, 1990 was a year of consolidation of the democracy wave which swept many Latin American countries and Haiti during the 1980s. However, although 17 Latin American countries held free, general elections during the last two years, this did not always lead to rapid improvements in the human rights situation. For this reason, according to some observers, the 1980s were characterized by ongoing migration, particularly to North America.

The general movement towards democracy in the region has not yet eliminated civil strife. Colombia, Peru and El Salvador are still undergoing internal conflict. Guatemala is

considered by some to have the Western Hemisphere's worst record on human rights. Some countries, such as Chile, have made welcome democratic advances with relatively little social strife. For others, such as Haiti, the path to democracy has been made more difficult by internal violence and attempted coups d'état.

Halting the mass migration of people will depend very much upon the achievement of political stability, together with economic development. However, the figures show an increase in claims from the region during 1990, by comparison with a year earlier. Recent judicial decisions in the United States may have the effect of reducing the danger to Salvadoreans and Guatemalans of being deported from that country. This could in turn reduce the number of refugee claims made by persons of these nationalities at the Canadian border.

Asia and the Middle East

The past year has been one of heightened tensions in South Asia. In India and Pakistan, skirmishes in the border area of Kashmir threatened to break out into war. The violence which erupted in Jammu and Kashmir led to many deaths and to dislocations among both Hindu and Muslim populations. The year also witnessed serious sectarian violence in India, which contributed in part to the fall of the Singh government. In addition, the political situation in Pakistan remained strained following the dismissal of Benazir Bhutto and her government.

At the southern extremity of the sub-continent, in Sri Lanka, fighting continued between Tamil Tigers and government forces, after earlier attempts at peace and reconciliation failed. This provoked displacements within Sri Lanka, and further movements of asylum seekers to other countries. Developments in both Pakistan and Sri Lanka were analyzed by the Documentation Centre in its *Question and Answer* series. Canada has become a haven for asylum-seekers from South Asia, a trend that will undoubtedly continue into 1991.

In the Middle East, two significant events in 1990 were the Iraqi invasion of Kuwait and the defeat of General Aoun's forces in Lebanon. The Iraqi invasion provoked a major repatriation of migrant workers and the flight of Kuwaitis, and brought serious allegations of human rights abuses against the occupying armed forces. The Aoun defeat in Lebanon allowed for the implementation of the Taef accords, consolidating government control. Issues of risk and return in both situations were the subject of *Question and Answer* papers by the Documentation Centre.

IRB researchers continue to assess the impact of events in Lebanon, with particular regard for the activities of the various armed groups. New fears among the Christian community and other groups in Lebanon, precipitated by increased Syrian involvement, may spell increases of refugee claimants from this region. As to the situation in the Persian Gulf, it remains to be seen whether some of the migrant workers unable or unwilling to return to their country of citizenship outside the Gulf will seek to come to Canada.

THE CONVENTION REFUGEE DETERMINATION DIVISION

The Role of the Division

The Convention Refugee Determination Division (CRDD) is an independent quasi-judicial body established under the *Immigration Act* as amended in 1988. It has jurisdiction to determine whether refugee claimants in Canada who are eligible for consideration and have a credible basis for their claims are Convention refugees as defined in the legislation. The CRDD also hears applications by the Minister of Employment and Immigration respecting cessation of refugee status as well as ministerial applications made to the Division to reconsider and vacate earlier determinations on the basis of fraud, misrepresentation or the concealment of material facts.

The Members of the CRDD have the powers of a commissioner as defined in Part I of the *Inquiries Act*, including the power to summon and examine witnesses, issue commissions or requests for the taking of evidence in Canada, administer oaths, and engage services required for full and proper hearings. The operations of the CRDD are governed by rules of procedure, approved by the Governor-in-Council, as authorized by the *Immigration Act*.

Legislation provides that the CRDD be composed of up to 65 full-time permanent Members with full- and part-time temporary Members to be appointed as the workload requires. In this regard, 55 additional temporary Members were named in 1990 in order to help deal with the higher than anticipated caseload. CRDD Members serve, during good behaviour, for renewable terms of two, three and five years.

The Refugee Determination System

Refugee determination in Canada is a two-stage process consisting of an initial hearing and a full hearing. At the initial hearing a two-member panel consisting of a Canada Immigration Adjudicator and a CRDD Member consider the eligibility of the refugee claimant and examine whether or not the claim has a credible basis.

Ineligible claimants are those recognized as Convention refugees in another country and have a valid and subsisting travel document under the Convention, previously rejected claimants who have not been out of the country for more than 90 days, persons convicted of serious crimes and known war criminals and security risks. The legislation authorizes the exclusion of claimants who arrive from safe third countries but, to date, the government has chosen not to implement this provision.

Once a person is deemed eligible for consideration as a refugee, the panel examines the evidence supporting the claim. Using a low threshold test, only one of the two panellists need decide that there is a credible basis for the claim to be referred to the full hearing. Both panellists must agree that there is no credible basis for the claimant to be rejected. However, the Case Presenting Officer (CPO) can concede a credible basis for the claim, at which point the panel has no choice but to refer the claimant to a full hearing.

At the full hearing, the CRDD alone is responsible for determining the validity of this claim. During this hearing, a two-Member panel considers the evidence presented by the claimant in relation to known conditions in the country in which the claimant experienced a well-founded fear of persecution. Again, both Members must agree to reject the claim, whereas only one Member need agree that the claimant's circumstances fit the definition of a Convention refugee for the claim to be allowed.

Throughout the process, claimants are entitled to be represented by counsel, enjoy the protection of the *Charter of Rights and Freedoms* and may apply for leave to appeal adverse decisions to the Federal Court of Canada. Interpreters are provided for all hearings in which they are required.

Changes to the Process During the Year

As was indicated in last year's IRB report to Parliament, the last months of 1989 saw the number of refugee claimants entering the country increasing to a level of about 3,000 per month, considerably more than what was anticipated when the IRB was established. This trend continued throughout 1990. In order to improve the ability of CRDD Members to handle the large caseload, a number of changes were made to the refugee determination process at both the initial hearing level and at the full hearing.

The Simplified Inquiry Process

At the initial hearing level, Immigration Adjudication and the CRDD have initiated the simplified inquiry process (SIP). Under the SIP, the hearing is in effect a paper screening of the evidence supporting the credible basis of the refugee claim. Taking into account both referral and acceptance rates, claimants who seem to have a credible basis are moved to the full hearing level without

being required to appear before the Immigration Adjudicator and CRDD Member for the initial hearing.

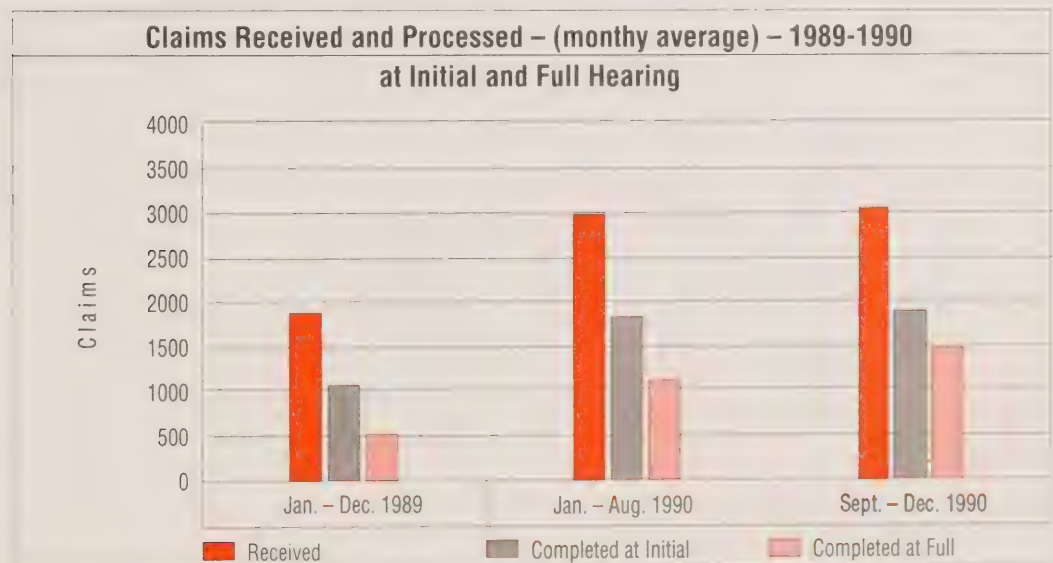
For the most part, these claimants are those whose claims would be conceded by the department's Case Presenting Officer, representing the Minister, at some time before or during the initial hearing. Timely concessions before a hearing is scheduled may alleviate the difficulties in allocating not only CRDD Member and hearing room resources but also the time of Immigration adjudicators and interpreters.

Through the SIP, claimants and counsel submit the requisite documentation to the CPO for review. The CPO confirms credible basis to all concerned, and referral to the full hearing level takes place virtually automatically after being signed off by the Immigration Adjudicator and CRDD Member. However, if the CPO does not confirm credible basis, those cases are scheduled for an initial hearing with all parties present.

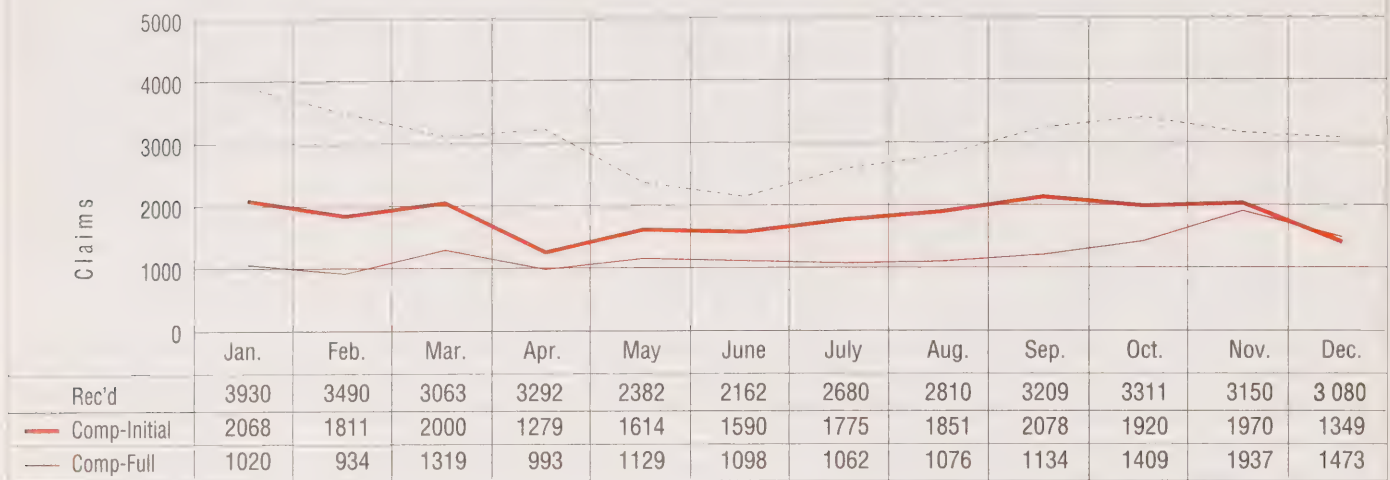
The SIP has not been operational long enough for the CRDD to determine whether or not it holds the key to improved operational efficiencies at the initial hearing level.

The Expedited Process

At the full hearing level, changes have also been made to improve efficiency and enable Members to deal with more claims. The expedited process is a means through which a single CRDD Member



Claims Received and Processed – 1990 at Initial and Full Hearing



can determine the claimant to be a refugee without going through the two-Member panel full hearing. The expedited process is available to claimants from those countries with a significant number of claimants as well as a high acceptance rate.

The expedited process begins with Refugee Hearing Officers (RHO) screening claims and bringing forward those in which all essential features to establish a well-founded fear of persecution seem to be met. Once selected, the RHOs meet with claimants and counsel for an informal interview for the purpose of agreeing upon the basic facts of the claim. If agreement is reached, the file goes forward to a single CRDD Member for review.

If the Member decides that the information on file appears sufficient to make a positive determination, refugee status is confirmed at that time, normally involving an informal process at which both claimant and counsel attend. If, however, the CRDD Member decides that a positive determination cannot be made on the basis of the documentation alone, the Member returns the file to the Refugee Hearing Officer and the claim proceeds along the normal path to a full hearing with a two-Member panel.

The Year in Review

A total of 21,469 claims for refugee status were concluded at the initial hearing stage between January 1 and December 31, 1990. Of these cases, 37 were rejected on the test of eligibility, 263 were withdrawn or abandoned by claimants and 929 were rejected on the test of credible basis. A total of 20,240 claims (94.3 per cent) were referred to full CRDD hearings. However, the referral rates for major source countries such as China, El Salvador, Iran, Lebanon, Somalia and Sri Lanka continued in the 98-99 per cent range throughout the year.

At the second stage, 15,126 claims at full hearings were heard to completion during the year; 374 claims were abandoned or withdrawn, 13,623 decisions were rendered and there were 1,539 decisions pending at year end. Of the decisions rendered, 10,710 claims were upheld and 2,913 claims were rejected.

The full hearing acceptance rate for all countries during 1990 was 77 per cent. This compares with 88 per cent for the first year of the CRDD's operations.

The overall acceptance rate, taking into account results from both initial and full hearings, was 70.3 per cent in 1990. This compares with an acceptance rate of 76 per cent in 1989.

Dramatic changes occurred in the overall acceptance rates for claims from specific countries. For example, the overall acceptance rate for claims from China averaged 61 per cent during 1989; by the last quarter of 1990, only 36 per cent of claimants were being accepted. Acceptance rates for Czechoslovakia and Poland also showed a sharp decline. The rate for Czechoslovakia averaged 74 per cent during 1989 and 11 per cent in 1990, while Poland's went from 51 to 12 per cent.

At the end of 1990, there were a further 13,512 claims pending. 'Claims pending' include all claims referred to the CRDD full hearing stage which had not yet been finalized by the end of the reporting period, including cases which had been concluded but for which decisions had not yet been rendered. Given the current number of claims being heard (and decisions rendered) on a monthly basis, and taking into consideration regional disparities, this figure represents cases that can be determined within a four- to five-month period.

The Ontario region continued to dominate the activities of the CRDD with over half of initial hearing stage claims completed and just less than half of all

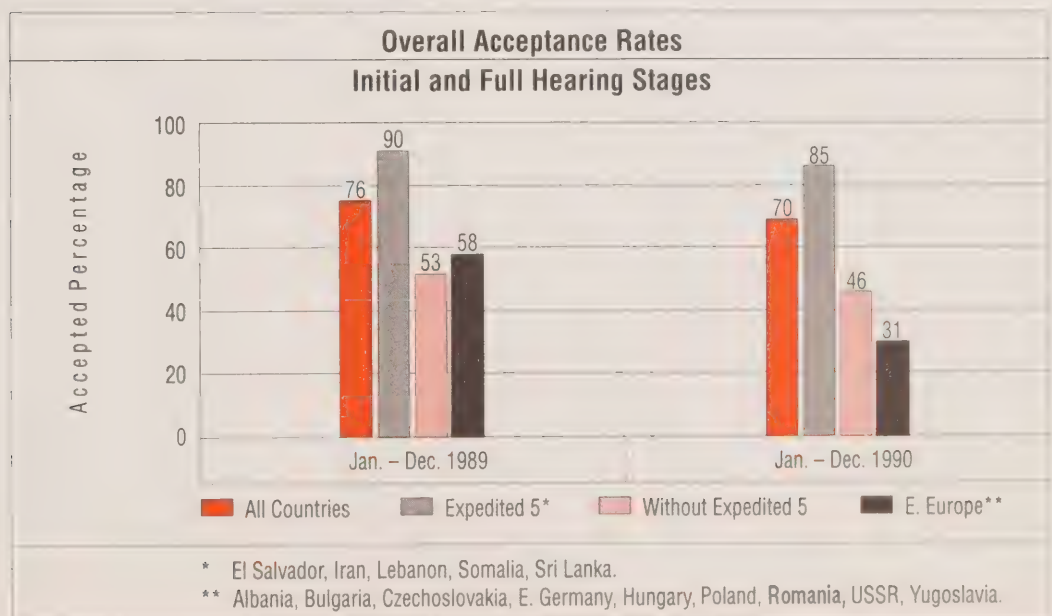
Overall Acceptance Rates (Initial and Full Hearing Stages)

Country	Jan. - Dec. 1989	Jan. - Dec. 1990
China	61	43
Czechoslovakia	74	11
El Salvador	81	76
Guatemala	80	70
Iran	89	88
Lebanon	82	77
Pakistan	61	82
Poland	51	12
Somalia	96	92
Sri Lanka	95	88

full hearing decisions rendered. With the opening of the second Toronto CRDD facility in January, 1991, all claims will move forward more rapidly in the Ontario region.

Issues Affecting the Division

The most important issue currently affecting the Division is its ability to determine claims for refugee status in an expeditious and fair manner, given the large number of claimants that continue to enter the country. This is an issue that has different problems and solutions at the initial hearing level and at the full hearing.



Bringing Claims Forward

At the initial hearing, the CRDD is dependent upon Immigration Canada Case Presenting Officers and adjudicators who are responsible for scheduling claims, bringing cases forward to the panel and determining whether or not the Minister's representative will concede or contest each case. In effect, the legislation placed with Immigration Canada the management of the first-level determination process, making it difficult for the CRDD to control the pace and number of claims brought before it. At the end of the year, only about two thirds of the total claims entering the country on a monthly basis were actually scheduled for an initial hearing.

The Board is concerned that claimants entering the system will be forced to wait for longer periods of time for their claims to be scheduled into the initial hearing level. Further, if demands were to increase substantially in this area, the CRDD would be forced to allocate more of its resources to the initial hearing process, limiting its ability to deal with the full hearing caseload. For these reasons, the CRDD continues to consult with Immigration Canada on changes to administrative procedures and other means through which the initial hearing process can be expedited.

Productivity

At the full hearing level, the Board has dramatically improved its ability to meet the current caseload. New financial and human resources, as well as additional Members, have permitted the Board to open a second office in Toronto.

This reorganization, in conjunction with expedited hearing procedures, will virtually double the number of claims the Board can handle in the average month. In fact, the Board's goal of an average of 3,000 claims per month will be achieved in early 1991. Its goal to reduce to three months the time between referral of a claim to the CRDD from the initial hearing and the completion of the full hearing should be achieved by summer, 1991.

Adjournments

To ensure that those goals are reached and maintained, the Board is continuing to improve procedures at the full hearing level, including an examination of issues affecting the scheduling of cases. One of the most important of these is the question of continuous requests for adjournments by claimants' counsel. The Board will be monitoring closely the reasons for adjournment requests and will work with the immigration bar to resolve problems as they are identified. Because of the impact of this issue on the resources of the CRDD, the Board is considering the development of policies that would restrict the number of permissible adjournments.

Major Source Countries – 1990

By region

Quebec/Atlantic	Ontario	Prairies	B.C.	National
Bulgaria (2049)	Somalia (3280)	El Salvador (117)	China (528)	Sri Lanka (4553)
Lebanon (1153)	Sri Lanka (3217)	Guatemala (59)	Iran (375)	Somalia (3931)
China (1053)	China (1418)	Nicaragua (23)	Sri Lanka (338)	China (3015)
Sri Lanka (988)	Iran (1227)	Lebanon (23)	El Salvador (318)	Bulgaria (2549)
El Salvador (660)	Lebanon (1145)	China (16)	India (69)	Lebanon (2359)
Somalia (614)	El Salvador (1127)	USSR (16)	Guatemala (66)	El Salvador (2222)
Poland (529)	Ghana (884)	Iran (15)	Bulgaria (40)	Iran (2121)
Iran (504)	Argentina (873)	Bulgaria (14)	Mexico (39)	Ghana (1159)
India (411)	Pakistan (664)	USA (13)	Lebanon (38)	Argentina (1151)
Nigeria (324)	Bulgaria (446)	Chili (12)	Honduras (34)	Pakistan (995)
		Romania (12)	Pakistan (34)	

Source: Employment and Immigration Canada

Removals

The key to the success of the refugee determination system is sending clear signals to the international community that Canada will not tolerate abuses to the system. Those signals can only be sent by expeditious removals of those claimants who are not found to be refugees and who are not entitled to remain in the country for humanitarian and compassionate or any other reasons. Without the deterrent factor represented by timely removals, the caseload on the system will only continue to expand past the ability of the CRDD to cope, no matter what efficiencies are introduced in the system or new resources applied to it. A continually expanding demand on the refugee determination system will result, inevitably, in its ultimate breakdown.

International Conditions

With the current crisis in the Gulf, other Middle East situations and generally unsettled conditions in many parts of the globe, the potential for new influxes of refugees remains high. Border restrictions in other countries, particularly Western Europe, also will contribute to the attractiveness of Canada as a safe haven for people fleeing conditions of all types in their own countries. While there is no way of knowing what conditions will exist in the future or how they will place demands on Canada's refugee determination system, the Board can only monitor the international context closely and respond as the situation demands.



THE IMMIGRATION APPEAL DIVISION

The Role of the Division

The Immigration Appeal Division (IAD) is an independent tribunal available to certain categories of people who have been denied entry to, or ordered removed from, Canada. The IAD also adjudicates cases of Canadian citizens and permanent residents whose relatives have been refused permanent residence in Canada by officials of Employment and Immigration Canada.

The IAD consists of not more than 30 permanent full-time Members and any number of temporary Members as required by workloads. Members are located in four regional offices, Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver. The IAD administers its legal and statutory responsibilities under Part IV of the *Immigration Act*. In addition, the *Immigration Appeal Division Rules* govern its practices and procedures.

Canadian citizens or permanent residents of Canada who have sponsored applications for landing in Canada by members of the family class, and have had those applications refused by an immigration officer or visa officer, may appeal to the IAD. Appeals can be made on the grounds of fact or law or on the grounds that there exist compassionate or humanitarian circumstances that warrant the granting of special relief.

Permanent residents of Canada, or people holding valid returning resident permits who have been ordered removed from Canada (for reasons such as the commission of serious crimes), may appeal to the IAD. These appeals may be on the grounds of law or fact and on the ground that, having regard to all the circumstances of the case, they should not be removed from Canada.

The IAD disposes of such appeals by allowing them, dismissing them, or directing the execution of a removal order be stayed. The responsibility for enforcing a removal order lies with Employment and Immigration Canada. Where the IAD directs that a removal order be stayed, it has the power to set and modify the terms and conditions for the person to remain in Canada. Where family class appeals are allowed, the

Minister of Employment and Immigration must have the review of the application resumed by an immigration or visa officer.

An appeal to the IAD is initiated by completing a Notice of Appeal and serving that document on an immigration officer, adjudicator or on the IAD. All cases brought to the IAD are dealt with in public hearings with interpreters provided by the IAD. However, at the request of one of the parties to the appeal, the IAD may, at its discretion, order the hearing to be conducted *in camera*.

IAD hearings involve the submission of written evidence, testimony from witnesses and the presentation of legal arguments. The IAD is required to provide written reasons for its decisions in all appeals by sponsors of family class members. Written reasons are provided only at the request of one of the parties in all other cases.

The IAD is a court of record with the powers and privileges vested in a superior court of record, including the issuing of summonses, requiring production and examination of documents, administering oaths, and enforcing orders for the due exercise of its jurisdiction. IAD decisions may be appealed to the Federal Court of Appeal, with leave.

The Year in Review

The Immigration Appeal Division began operations on January 1, 1990 with a pending caseload of 1,202 appeals and related matters from 1989. During the year, it received 984 new cases, of which 214 were appeals from removals, 567 were appeals from sponsors, four were appeals from the Minister, 64 were motions, 33 were applications for review of stays of execution of removal orders and one was an application for release from detention pending removal. Of these cases, 138 were withdrawn during the year, most in the family-class sponsor category.

During the course of 1990, IAD Members heard a total of 863 cases and there were a total of 1,185 appeals and related actions pending at December 31, 1990, of which 253 were waiting for records.

Of the 198 cases determined under section 70 of the *Immigration Act* (removal orders), seven were allowed in law, 21 were allowed in equity, 63 were dismissed in law and equity, 70 were stayed, 32 were dismissed for want of jurisdiction or prosecution, and five were abandoned or discontinued.

Of the 488 cases determined under section 77 of the *Immigration Act* (family class sponsors), 186 were allowed in law, 96 were allowed in equity, 117 were dismissed in law and equity, 74 were dismissed for want of jurisdiction or prosecution, and 15 were discontinued or abandoned.

Issues Affecting the Division

While the Immigration Appeal Division experienced a decline in its caseload during 1990, this is expected to be temporary in light of new immigration levels announced in 1990 by the Minister of Employment of Immigration.

During 1990, the IAD continued to deal with appeals from removal orders made against permanent residents who had been convicted of serious criminal offenses while in Canada. In all such appeals from removal orders, the IAD balanced the health, safety and good order of Canadian society with the interests of sometimes long-term residents of Canada.

During 1990 the IAD dealt with a number of reopenings of appeals from removal orders where those appeals had been dismissed by the IAD, in some instances several years ago, and the persons had not been removed from Canada. The jurisdiction to reopen appeals in such cases on the basis of new evidence has, since a 1972 Supreme Court of Canada decision, been acknowledged.

In sponsorship appeals, the IAD determined questions of foreign law in marriages and adoptions undertaken abroad. With respect to foreign adoptions, the IAD was also faced with conflicting positions between certain provinces and Employment and Immigration Canada with respect to recognizing foreign adoptions for immigration purposes.

Following is a sampling of some of the issues dealt with by the IAD during 1990:

- In *Sidhu, Bhajan Kaur v. M.E.I.* (I.R.B. 89-00369), May 8, 1990, a majority decision of the IAD disallowed a motion of the appellant who sought to have the validity of a marriage determined according to the laws of Canada and not the country in which it took place. The IAD applied the definition of 'marriage' contained in the *Immigration Regulations* in coming to this conclusion, which was upheld on appeal by the Federal Court of Appeal.
- In *Dhaliwal, Sikanderjit Singh v. M.E.I.* (I.R.B. 89-07670), June 7, 1990, the IAD dealt with evidentiary matters in appeals from removal orders. The panel stressed the importance for the IAD to be presented with all of the relevant evidence in order for it to make an informed decision in the case.
- In *Panesar, Jasjit Singh v. M.E.I.* (I.R.B. 89-00935), December 17, 1990, the appellant misrepresented his marital status when he made his application for landing. The appellant had come to Canada as a visitor. He met and married a Canadian citizen who sponsored his application for landing. In his application, the appellant failed to mention his earlier marriage. The appellant divorced his Canadian wife and then sponsored his first wife (the applicant) as his fiancée. The appellant maintained that as he had never registered his first marriage, it was not legal. The IAD found that failure to register a marriage under Indian law in no way affected its validity. The panel held that the appellant had all along been married to his first wife and that based on his material misrepresentation he was now estopped from sponsoring her.
- In *Huang (Aug), She Ang v. M.E.I.* (I.R.B. 89-00937), September 24, 1990, the IAD was faced with an appeal from a removal order by a person who was allegedly a member of an Asian crime gang. The main issue revolved around the admissibility of expert evidence going to establish that the appellant was an ongoing member of an Asian gang. The appeal was dismissed by the panel. Leave to appeal to the Federal Court of Appeal has been granted in this case.

THE BACKLOG SUBDIVISION

The Role of the Subdivision

In 1989, the Backlog Subdivision was created within the Immigration and Refugee Board to deal with those refugee claimants whose claims had not been determined before the coming into force of the new refugee determination system on January 1, 1989. At that time, it was estimated that there were some 85,000 cases awaiting determination.

The Backlog Subdivision consists of 50 Members available to participate in initial hearings in four locations across Canada – Toronto, Mississauga, Montreal and Vancouver. Since most refugee claimants in the backlog reside in the Toronto area, the bulk of the Subdivision's Members and resources are allocated in this region.

The Backlog Clearance Program

The Backlog clearance program is controlled and operated by Employment and Immigration Canada. The role of the IRB's Backlog Member, together with an Immigration Canada Adjudicator, is restricted to determining, for each claim, eligibility where appropriate and a credible basis for refugee status consistent with the definition of a Convention refugee in the *Immigration Act*.

In this regard, the determination process is similar to the initial hearing of the normal determination process, except that Backlog claimants are eligible to apply for permanent residence in Canada after passing the initial hearing stage.

The Backlog hearing takes place before a two-member panel consisting of an Immigration Adjudicator and a Backlog Member. During the hearing, the claimant and the Minister's representative, the Case Presenting Officer, argue the merits of the claim, following which the two panel members decide whether or not there is a credible basis for the claim. Each case is considered individually in relation to the particular circumstance of the claimant and the conditions that exist in his or her country of origin.

For the claimant to be permitted to apply for permanent residence in Canada, only one member of the panel need decide in favour of the claimant to establish a credible basis for the claim.

At that point, the claimant is subject to the normal immigration criteria regarding health and other factors. However, if a claim is rejected through the unanimous agreement of the two-member panel, officials of Employment and Immigration Canada review the case and apply humanitarian and compassionate criteria to the individual's personal circumstances. If such grounds exist, the individual could be permitted to remain in Canada. If they do not, the claimant is subject to removal from Canada.

The Year in Review

During 1990, Backlog hearings began in earnest in all four centres across Canada. Some 13,570 claims were completed through the oral hearing process. Of this total, however, 10,619 were conceded by Case Presenting Officers who chose not to argue the facts of the claim. In these cases, the decision is automatically rendered in favour of the claimant.

Of the 2,949 hearings contested and completed in 1990 by a Backlog panel during a hearing process, 1,321, or 45 per cent, have been determined in favour of the claimant, while 1,628, or 55 per cent, have been rejected. The principal countries of origin for those accepted under the program have included Sri Lanka, El Salvador, Iran, Lebanon, Guatemala and Somalia while the principal countries of origin of those rejected have included Trinidad and Tobago, India, Fiji, Ghana, Jamaica and Turkey.

Issues Affecting the Subdivision

The main issues affecting the operation of the Subdivision are difficulties with scheduling cases and adjournments. While most panels do participate in hearings on a daily basis, the scheduling and adjournment problems mean that panels are utilizing their time in a less than optimum manner. The scheduling problem arises from a number of sources, most of which are not under the control of the Backlog Subdivision.

These difficulties have meant that the Subdivision was concluding only 26 cases per day at the end of December 1990. Although that figure represents a significant increase in the 10 cases per day average for the year, it is still less than what it could manage if it were operating at full capacity. At this current rate of progress, it is extremely unlikely that the backlog clearance program can be completed before the end of the year.

As is the case with the refugee determination system, the backlog clearance program is also affected by the low rate of removals. Persons determined not to have a credible basis for their claims can be removed from the country by Immigration Canada. There are, of course, other options available, including allowing people to remain on humanitarian and compassionate grounds or having persons take voluntary departure. However, almost none of the 1,630 claimants rejected under the program in 1990 have been removed from Canada. It is removals that send a clear message to the international community that Canada will not tolerate abuse of its refugee determination system.

IRB OPERATIONAL REVIEW

Organization of the Board

The Chairman is the Chief Executive Officer of the Immigration and Refugee Board. The role of the Chairman is to oversee the management of the Board's resources, ensure that the Board achieves the goals and objectives established for it under legislation and manage Members and support staff.

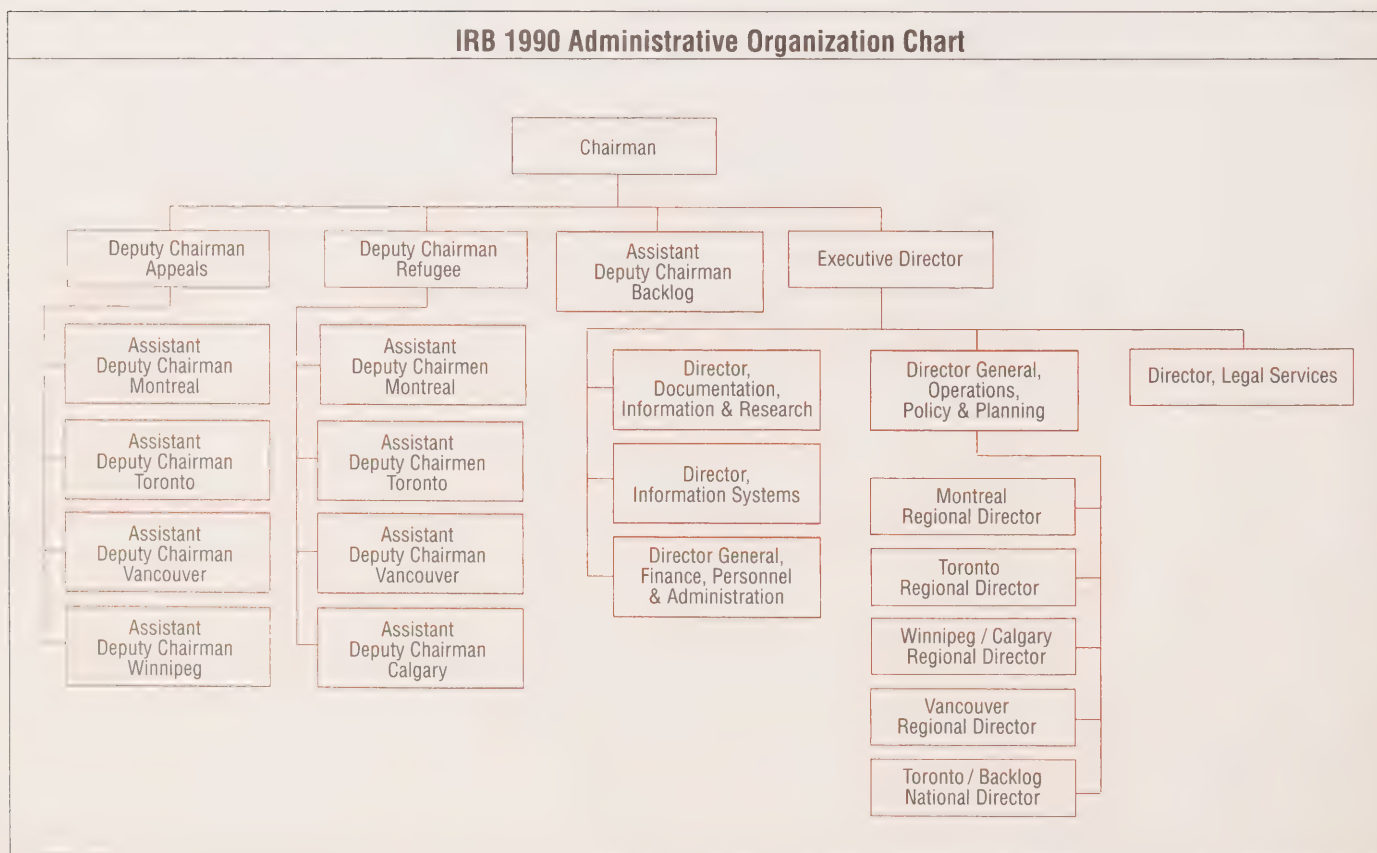
The Convention Refugee Determination Division and the Immigration Appeal Division are headed by Deputy Chairmen who set and oversee performance and productivity standards, ensure philosophical and operational consistency and provide leadership in the conduct of hearings. Each regional office of the IRB is headed by Assistant Deputy Chairmen, one for each division, who oversee Members, allocate work and monitor the performance of each office. The Assistant Deputy Chairman, Backlog Subdivision, reporting to the Chairman, is responsible for scheduling and monitoring the performance of those

Members working with CEIC to deal with claims registered before January 1, 1989.

The chief administrative officer of the IRB is the Executive Director, who is responsible for implementing and managing the policies, systems and administrative processes essential for the Board to carry out its legislated responsibilities. In this regard, the Executive Director reports directly to the Chairman as to all administrative and operational activities of the Board.

Each of the five regional offices is headed by a Regional Director who reports to the National Office through the Director General, Operations, Policy and Planning. The Regional Directors provide direct support to the Assistant Deputy Chairmen in the regions and schedule caseloads to maximize the resources available.

IRB 1990 Administrative Organization Chart



The Role of Members and Refugee Hearing Officers

The Members of the Divisions of the Immigration and Refugee Board represent the broad spectrum of Canada's cultural and ethnic makeup. They have been drawn from a wide variety of sources including academia, ethnocultural groups, government institutions and non-profit organizations. All have a proven interest in refugee and immigration issues and a broad background in administrative law, issues affecting refugees or Canadian jurisprudence.

Members preside at hearings to determine and weigh facts, respond to submissions by legal counsel, assess credibility and make reasoned decisions in an environment where subjective opinion often outweighs objective data. In making decisions about refugee determination claims, CRDD Members must be able to interpret the law, apply relevant precedents and accurately apply the definition of a Convention refugee as provided in the *Immigration Act*.

This requires not only impartiality but also a high level of sensitivity to and understanding of the circumstances affecting refugees and minority groups around the world.

To this end, CRDD Members are assisted by Refugee Hearing Officers (RHOs) to ensure that all available and relevant evidence is placed before the hearing panel. RHOs are neutral participants in the full hearing determination process; they do not take positions on any particular claim. Instead, their role is to question claimants to ensure that all relevant facts are presented to the panel, and then to provide, upon request, a full summation of the evidential, legal, and factual matters related to the disposition of the claim.

The Hearings Branch

The role of the Hearings Branch is to work with Members and RHOs to ensure consistency in the approach to hearings processes across the country and to ensure, to the extent possible, consistency with respect to decision making on cases. In this regard, the Branch engages in ongoing consultation with Members and staff, Bar associations across Canada and key stakeholders. Recent Supreme Court jurisprudence (eg: Consolidated Bathurst) provides for administrative tribunals to issue policy statements guiding the deliberations of their members without intruding upon the essential independence of their decision-making capacity. In this regard, the Board is committed to fostering and improving consistency of decision making through the development of such policies. Further, it is looking forward to the recommendations of the Law Reform Commission's Review of refugee status procedure to help improve and expedite the hearings process generally.

Professional Development

Both Members and RHOs are required to complete extensive training programs before participating in either refugee determination or immigration appeal hearings. The training program is a continuing one with Members participating in special seminars, presentations and guest programs throughout the entire period they remain with the IRB. Training programs for CRDD Members and RHOs include presentations from international agencies such as Amnesty International and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Experts on refugee and immigration issues, national and international journalists and people who have experienced persecution in their countries also contribute to the training effort.

The extensive training of Members ensures that national standards are maintained in the conduct of hearings and in the fairness and efficiency with which decisions are rendered across the country. It also ensures that Members remain aware of the current conditions that exist in the countries which claimants have fled in order that they can apply the best possible knowledge to the particular circumstances of individual claims.

The continuing commitment of the Immigration and Refugee Board to Member training and professional development is consistent with the recommendations of the Canadian Bar Association Report on *The Independence of Federal Administrative Tribunals and Agencies*. The IRB believes strongly that the sensitivity and fairness that CRDD and IAD Members bring to their responsibilities can only be enhanced with good training programs.

The Documentation Centre

The Immigration and Refugee Board Documentation Centre (IRBDC) exists to meet the information needs of both the Convention Refugee Determination Division (CRDD) and the Immigration Appeal Division (IAD) of the Board. As a principal component of its mandate, the IRBDC also serves as a public affairs and education resource for issues related to refugees, human rights and migration.

The Documentation Centre's seven resource centres are open and accessible to the public. Only publicly-available sources are used in its publications. Moreover, the IRBDC is committed to the principle that comprehensive, objective, current, and trustworthy documentation is the foundation upon which good decisions are based.

The second year of operation has seen the improvement and expansion of services and publications to meet the burgeoning challenge of refugee determination in Canada. In order to meet the challenge, the IRBDC is organized so as to incorporate major research and information-dissemination initiatives in several areas. In this regard, the Research Unit continued in 1990 to produce Country Profiles as well as updates to existing ones.

Another publication effort involved the production of Issue Papers and Cultural Profiles. Together, these documents cover a range of subjects within the broad area of country-of-origin information including political, economic, and human rights conditions, as well as cultural traditions unique to certain countries and groups.

The Resource Centre at IRBDC headquarters has moved ahead in the collection and classification of more than 3,000 documents. This collection is available to the staff and public and will soon be on-line, in bibliographic form, to regional documentation centres.

The coordination of databases at IRBDC headquarters experienced rapid growth in 1990. The databases include REFBIB, a bibliographic database; REFDEC, containing refugee decisions of the CRDD and REFINFO, on refugee information.

The Regional Documentation Centres continue to offer reference texts and a variety of journals and newspapers for use by Members, IRB staff, and the public. The Resource Centre at Headquarters offers a more extensive selection of human rights documentation and country-specific information in the form of monographs, periodicals, videotapes and microfiches.

In 1990, the IRBDC provided timely and relevant information on the rapidly evolving international scene. Events in Eastern Europe, Africa, South Asia, Central America and the Persian Gulf demanded continuous monitoring, corroboration and vigilant reportage. To meet the increased demand for timely information, the IRBDC launched a new initiative, the 'Question and Answer Series.' These six-to-ten page issue

papers provide an analysis of late-breaking events which might create the impetus for flight. The initiative will serve as an addition to existing publications and information networks as well as the Perspectives Series of video tapes which features authoritative speakers on refugee-producing regions.

The Documentation Centre began work in 1990 on a system of early warning indicators that will enhance information gathering while facilitating analysis and rapid responses to requests for current information. This year, too, Research Officers played a major role in the training of Members and Refugee Hearing Officers on country-of-origin conditions.

The IRBDC is a major contributor to the international network of information sharing on refugee flows and human rights conditions. This activity will continue to be important as refugee reception countries meet the challenge of increased and increasing migration. In this regard, the first of the IRBDC databases, REFINFO, together with other developing and planned future databases, become indispensable tools in forging the IRBDC's local, national and international links.

In all projects of information exchange, the IRBDC is committed to the systematic classification of information according to international standards known as HURIDOCs (human rights documentation system) and the use of controlled terminology following the *International Thesaurus of Refugee Terminology* (Martinus Nijhoff, 1990).

During 1990, the IRBDC enhanced its reputation as a prototype, a model, for the collection, treatment and dissemination of country-of-origin information. To this end, the IRBDC has been asked to support the efforts of the Immigration and Naturalization Service of the United States of America in their

establishment of a documentation project similar to that of the IRBDC. As well, the IRBDC has hosted many delegates from Europe and other ministries in Canada, providing them with a comprehensive overview of the mandate and work of the IRB as a whole and the IRBDC in particular. Finally, the IRBDC continues to play a significant role in providing the information upon which just and rapid decisions are made.

Access to Information/ Privacy/Special Projects

The Access to Information and Privacy (ATIP) and Special Projects Section is responsible for administering the provisions of the federal government's access to information legislation within the IRB. The ATIP Section responds to access requests from IRB staff and the public as well as for records under the jurisdiction of the IRB and its predecessor, the former Immigration Appeal Board.

Access to information requests for sensitive CRDD decision records and other requests containing personal information require the ATIP Section to review the records thoroughly and consider the application of exemptions, exclusions and severances in order to protect the privacy of the individuals concerned.

In the Special Projects area, the Section is responsible for an ongoing project which involves ensuring that CRDD hearings decisions and abstracts can be released to the public without compromising individual privacy. In addition, the Section produces an annual report on access to information requests.

Communications Services

A wide variety of communications services in support of IRB operations is provided by the Public Affairs Section of the IRBDC. These range from speeches, brochures, training videos and information for the media to the production of this Annual Report.

The Public Affairs unit responds to questions from the Board's many client groups, as well as the general public and the national and regional media. There were over 700 specific requests for information during 1990.

During the year, the Public Affairs Section produced two new brochures outlining aspects of the IRB's mandate: one describing the role of the Immigration Appeal Division, and the second detailing the services of the Documentation Centres. There was ongoing demand for copies of two earlier brochures outlining the refugee determination system and the Backlog clearance program. Approximately 50,000 copies of these brochures have been distributed in the first two years of the Board's existence.

Two new videotape productions on conditions in refugee-producing countries were added to the Perspectives Series during the year. These focused on claims from Lebanon and the Palestinian situation.

As well as fielding queries from media sources from coast to coast, Public Affairs arranged numerous media interviews with IRB officials, as it sought to keep the media well informed on developments in refugee determination.

Public Affairs issues quarterly statistical reports on the Board's work and at the same time monitors media coverage in an effort to keep Members and officials abreast of media interest in the IRB and refugee issues generally.

The unit also works in support of IAD and CRDD Members who are engaged in outreach activities, speaking to community groups in their free time.

To foster better internal communications with staff and Members, Public Affairs publishes a bimonthly newsletter, *Rapport*, which attempts to inform in a lively, interesting way on matters of common concern, whether professional or social.

The year also saw the addition of a Public Affairs presence in Toronto, home of the IRB's largest office, and also the site of a new CRDD location. Among the wide variety of activities occupying Ontario's new Public Affairs Officer were the coordination and production of a new Employee Handbook for the Region, assistance in the production of a series of videotapes on women refugee claimants, and responding to the requests for information from radio, television and newspaper reporters.

Legal Services

Legal Services provides advice on a variety of legal matters to Refugee Division and Appeal Division Members and staff, including written and oral opinions on issues and interpretations of legislation. In addition, Legal Services may also review Members' draft reasons for decisions in order to draw to their attention issues which should be addressed, the format to be achieved, and relevant jurisprudence. However, consistent with the role of Members as independent decision makers, panels are free to adopt or reject Legal Services comments and suggestions. Legal Services is actively involved in training for both Members and staff.

Over the past year, there has been considerable Federal Court of Canada activity which has contributed to the jurisprudence of the Board. While it would be impractical to review all of the trend-setting cases, a number are deserving of reference.

The breadth and application of the phrase 'particular social group' found in the Convention refugee definition has provoked considerable debate, added to when the Federal Court of Appeal considered the *Ward* case. This case is now before the Supreme Court of Canada. The Board has made application for intervenor status in order to explain to the Court the effects the decision is having on cases before the CRDD and to offer an interpretation which, in the Board's view, better accommodates present and future circumstances.

In another case, the Federal Court made it clear that the fact that a country is in a state of civil war does not prevent persons from that country from being considered refugees if they can connect their fear of persecution with their own experiences or with the experiences of a particular social group to which they belong.

In a number of decisions, the Federal Court has defined the role of the initial hearing panel in deciding whether or not the claimant has a credible basis for his or her refugee claim. Though the initial hearing panel can assess and weigh the evidence in terms of its credibility, as well as the credibility of the claimant, once the minimum threshold of evidence in relation to the definition of Convention refugee in the *Immigration Act* has been crossed, the test has been satisfied.

Both initial and full hearings are required to be conducted *in camera* except where it can be shown that a public hearing would neither impede the inquiry nor adversely affect the claimant or the claimant's family. The Federal Court has ruled on the *in camera* provisions, holding that the right to an *in camera* hearing must be interpreted in such a manner so as not to deny the right of freedom of the press while balancing the rights of the claimant. In striking this balance, the Court has held that when an application to attend a hearing is based on the *Charter* guarantee of freedom of the press, the party seeking to exclude the press must present evidence to support the belief that having an open hearing would adversely affect them or their family. In other words, the burden of proof shifts to the party seeking to exclude the press.

In the *Yhap* case, the Federal Court struck down the decision of immigration officials who, in 25 cases in the backlog clearance program, had refused to accept individuals for landing because they did not satisfy the humanitarian and compassionate criteria being used. The Court concluded that the criteria in effect fettered the exercise of discretion on the part of immigration officials and demanded both new review criteria and a reassessment of those cases which had been refused on the basis of the criteria.

The IRB has joined a growing number of tribunals being asked to decide whether portions of its enabling legislation or regulations contravene Canada's constitution. Various courts across Canada have dealt with the power of such tribunals to entertain such challenges. During 1990, the Federal Court found that the initial hearing panel was competent to hear such challenges. The issue of whether or not a tribunal can provide remedial action in addition to such findings is currently before the Supreme Court of Canada. Though none of these cases involve the IRB, their outcome will have a direct impact on the extent to which the *Charter* will play a part before it.

**IRB
RESOURCE
SUMMARY**

1989/90 Fiscal Year

	Authorized Person-Years*	Operating Budget
Main Estimates	409	\$42,297,000
Supplementary Estimates**	84	\$10,643,000
TOTAL	493	\$52,940,000

1990/91 Fiscal Year

	Authorized Person-Years*	Operating Budget
Main Estimates	493	\$61,788,000
Supplementary Estimates**	153	\$18,112,000
TOTAL	646	\$79,900,000

Notes:

*Person-year figures exclude Members (Governor-in-Council appointees) since these person-years are not controlled by Treasury Board.

**Supplementary Estimates were required in 1989/90 due to workload increases resulting from the implementation of the new refugee determination process in January, 1989 and from a higher than anticipated volume of refugee claims.

SOMMAIRE DES RESSOURCES DE LA CISR

Exercice 1989-1990

Budget de fonctionnement	Années-personnes autorisées*	
Budget des dépendances principales	409	42 297 000 \$
Budget des dépendances supplémentaires	84	10 643 000 \$
TOTAL	493	52 940 000 \$

Exercice 1990-1991

Budget de fonctionnement	Années-personnes autorisées*	
Budget des dépendances principales	493	61 788 000 \$
Budget des dépendances supplémentaires	153	18 112 000 \$
TOTAL	646	79 900 000 \$

Notes :

*Ne sont pas compris les commissaires (nommés par le gouverneur en conseil) puisque les années-personnes en cause ne sont pas régies par le Conseil du Trésor.

**Un budget des dépenses supplémentaire a dû être présenté en 1989-1990 en raison des augmentations de la charge de travail résultant de la mise en oeuvre du nouveau processus de détermination du statut de réfugié en janvier 1989 et d'un volume plus élevé que prévu de revendications du statut de réfugié.

Dans une autre affaire, la Cour fédérale a énoncé clairement que le fait qu'un pays soit ravagé par une guerre civile n'empêche pas les ressortissants de ce pays d'être considérés comme des réfugiés s'ils peuvent faire la preuve que leur crainte d'être persécuté est attribuable à leur propre expérience ou à l'expérience d'un groupe social particulier auquel ils appartiennent. Dans un certain nombre de décisions, la Cour fédérale a défini le rôle du tribunal de l'instruction préliminaire pour ce qui est de déterminer si une revendication du statut de réfugié comporte un minimum de fondement. Le tribunal chargé de l'instruction préliminaire peut évaluer la crédibilité de la preuve et la bonne foi du demandeur, mais une fois qu'il a été admises les preuves établissant le minimum de fondement selon la définition de réfugié au sens de la Convention énoncée dans la *Loi sur l'immigration* le critère est appliqué. Tant les instructions préliminaires que les instructions approfondies doivent être tenues à *huis clos*, sauf lorsque l'on peut démontrer qu'une audience publique ne porterait atteinte à l'enquête, ni au demandeur ni à sa famille. Au sujet des audiences à huis clos, la Cour fédérale soutient qu'on ne peut entraver la liberté de presse, mais qu'il faut aussi respecter les droits des demandeurs. Afin de parvenir à un tel équilibre, la Cour a décidé que

lorsqu'une demande pour assister à une audience est fondée sur la liberté de presse garantie par la *Charte*, la partie qui s'oppose à la présence de la presse doit produire des preuves qui démontrent qu'une audience publique nuirait au demandeur ou à sa famille. En d'autres termes, le fardeau de la preuve repose sur la partie qui tente d'exclure la presse de l'audience. Dans l'affaire *Yhap*, la Cour fédérale a renversé la décision de fonctionnaires de l'Immigration qui, dans 25 cas visés par le programme d'élimination de l'arriéré, ont refusé le droit d'établissement à certaines personnes parce qu'elles ne satisfaisaient pas aux critères humanitaires utilisés. La Cour a conclu que ces critères entraient de fait l'exercice du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires de l'Immigration et a exigé une révision des critères et une réévaluation des cas qui avaient été refusés en raison de ces critères. La CISR s'ajoute au nombre grandissant de tribunaux auxquels on demande de déterminer si des dispositions de leurs lois ou règlements habitants contreviennent à la Constitution du Canada. Diverses instances au Canada ont déjà examiné le pouvoir qu'elles ont de connaître de ces contestations. En 1990, la Cour fédérale a jugé que les tribunaux de l'instruction préliminaire pouvaient connaître de ces contestations. La Cour suprême du Canada est actuellement saisie de la question de savoir si un tribunal peut accorder réparation après décision sur ces contestations. Même si aucun de ces cas ne concerne la CISR, l'issue des délibérations en la matière aura une incidence directe sur l'ampleur du rôle de la *Charte* vis-à-vis de la Commission.

Les Services juridiques offrent des conseils, sous forme d'opinions juridiques écrites ou non, aux commissaires et au personnel de la Commission, sur l'interprétation appropriée des dispositions législatives et sur diverses questions soulevées au cours des audiences. De plus, ils peuvent examiner les ébauches des motifs de décision pour signaler aux commissaires les questions qui doivent être abordées, la façon dont elles doivent être énoncées ainsi que les cas de jurisprudence pertinents. Cependant, les commissaires sont des décideurs indépendants, ils sont libres d'accepter ou de rejeter toute observation ou suggestion qui leur est faite. Les Services juridiques participent activement à la formation des commissaires et du personnel. Au cours de la dernière année, de nombreuses décisions de la Cour fédérale du Canada ont contribué à augmenter la jurisprudence de la Commission. Même s'il serait peu pratique d'exposer chacun des cas qui ont fait précédemment, un certain nombre d'entre eux méritent d'être mentionnés. La portée et l'application de l'expression «groupe social (particulier)» figurant dans la définition de «réfugié au sens de la Convention» a provoqué bien des débats, exacerbés encore par l'affaire *Ward* portée devant la Cour d'appel fédérale. Cette affaire est maintenant devant la Cour suprême du Canada. La Commission a demandé le statut d'intervenante afin d'expliquer à la Cour les répercussions de la décision sur les cas que doit traiter la SSR, et pour offrir une interprétation qui, selon elle, conviendra le mieux aux circonstances actuelles et futures.

courant de l'évolution des activités de détermination du statut de réfugié. Le Service des affaires publiques diffuse des rapports statistiques trimestriels sur les travaux de la Commission tout en surveillant le traitement que font les médias de la question; il peut ainsi tenir les commissaires et les représentants officiels au courant de l'intérêt que portent les médias à la CISR et à la question des réfugiés en général. Le Service appuie également les commissaires de la SAI et de la SSR dans leurs activités externes, lorsqu'ils s'adressent à des groupes communautaires durant leurs temps libres. Pour favoriser de meilleures communications internes entre le personnel et les commissaires, le Service des affaires publiques produit *Rapports*, bulletin bimensuel qui vise à fournir, d'une façon vivante et intéressante, des informations sur des sujets d'intérêt commun, de nature professionnelle ou sociale. L'année 1990 a également vu le Service des affaires publiques faire son apparition à Toronto, ville qui abrite le plus grand bureau de la CISR, de même qu'un deuxième récemment mis sur pied. Parmi la grande diversité d'activités auxquelles a dû se livrer le nouvel agent des Affaires publiques en Ontario, notons la coordination et la production d'un nouveau guide des employés pour la région, la participation à la production d'une série de bandes vidéo sur les femmes qui revendiquent le statut de réfugié, et le fait de répondre aux demandes de renseignements des journalistes de la radio, de la télévision et de la presse écrite.

travail de la CISR dans son ensemble, et du Centre de documentation, en particulier. Enfin, le Centre continue de jouer un rôle significatif dans la transmission d'informations qui servent de fondement à des décisions justes et rapides.

Accès à l'information, protection des renseignements personnels, projets spéciaux

La Section de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et des projets spéciaux est chargée d'appliquer à la CISR les dispositions de la législation fédérale en matière d'accès à l'information. La Section répond aux demandes d'accès à l'information provenant du personnel de la CISR et du public, ainsi qu'aux demandes de communication de dossiers relevant de la CISR et de l'organisme qui l'a précédée, la Commission d'appel de l'immigration.

Des demandes d'accès à l'information à l'égard de dossiers relatifs à des décisions délicates de la SSR et d'autres dossiers contenant des renseignements personnels exigent que la Section étudie soigneusement les dossiers et envisage l'application d'exceptions, d'exclusions et d'autres dispositions afin de protéger la vie privée des personnes concernées.

En ce qui concerne les projets spéciaux, la Section est chargée de mener à bien un projet permanent, qui vise à assurer que les décisions et les résumés des audiences de la SSR puissent être rendus publics sans menacer la vie privée des personnes en cause. En outre, la Section produit un rapport annuel concernant les demandes d'accès à l'information.

Services de communication

La Section des affaires publiques du CDCISR a pour tâche d'offrir une vaste gamme de services de communication à l'appui des opérations de la CISR, allant de discours, brochures et communiqués de presse au présent rapport annuel, en passant par des bandes vidéo pour la formation.

La Section des affaires publiques fournit des renseignements aux nombreux groupes clients de la Commission, de même qu'au grand public et aux médias nationaux et régionaux. Plus de 700 demandes de renseignements ont été formulées en 1990.

Au cours de l'année, la Section des affaires publiques a produit deux nouvelles brochures décrivant des aspects du mandat de la CISR : l'une décrit le rôle de la Section d'appel de l'immigration, et l'autre expose en détail les services du Centre de documentation. On a noté une demande constante pour des exemplaires de deux brochures produites au cours de l'année précédente et qui décrivent le système de détermination du statut de réfugié et le programme d'élimination de l'arrière. Plus de 50 000 exemplaires de ces brochures ont été distribués au cours des deux premières années d'existence de la Commission.

Deux nouvelles bandes vidéo concernant la situation de pays sources de réfugiés ont été ajoutées à la série Perspectives au cours de l'année. Elles portaient sur les demandes émanant du Liban et de la situation palestinienne. En plus de traiter les demandes de renseignements provenant des médias du pays tout entier, le Service des affaires publiques a organisé un grand nombre d'entrevues médiatiques avec des représentants officiels de la CISR, dans son effort pour tenir les médias au

Le Centre des ressources du siège de la Commission a poursuivi ses activités de collecte et de classement de plus de 3 000 documents. Cette collection est accessible au personnel et au public et sera bientôt offerte en direct, sous forme bibliographique, aux centres de documentation régionaux.

La coordination des bases de données du siège de la Commission a connu une croissance rapide en 1990. Les bases de données sont les suivantes : REFBIB, REFDEC, qui contient les décisions de la SSR et REFINFO, base de données d'informations sur les réfugiés. Les centres de documentation régionaux continuent de mettre des ouvrages de référence de base et divers journaux spécialisés et périodiques à la disposition des commissaires, du personnel de la CISR et du grand public. Le Centre de ressources du siège de la Commission offre un choix plus complet de documents sur les droits de la personne ainsi que des renseignements particuliers sur les pays sous forme de monographies, de périodiques, de bandes vidéos et de microfiches.

En 1990, le CDCISR a fourni des informations opportunes et pertinentes sur la situation internationale en pleine évolution. Les événements survenus en Europe de l'Est, en Afrique, en Asie du Sud, en Amérique centrale et dans le golfe Persique ont exigé une surveillance continue, une vérification constante et un rapport vigilant. Afin de satisfaire à cette demande croissante d'informations actuelles, le CDCISR a lancé la nouvelle série « Questions et réponses ». Ces exposés, de six à dix pages, fournissent une analyse des événements marquants les plus récents qui peuvent donner naissance à un exode de réfugiés. Cette activité viendra compléter les publications des réseaux d'information existants ainsi que la série de bandes vidéo Perspectives, mettant en vedette des conférenciers qui font autorité concernant les régions sources de réfugiés.

Le Centre de documentation a commencé à travailler en 1990 à un réseau d'alerte rapide qui améliorera la collecte d'informations tout en facilitant l'analyse des demandes de renseignements courantes ainsi que les réponses qu'on y apporte. Cette année également, les agents de recherches ont joué un rôle majeur dans la formation des commissaires et des agents d'audience concernant la situation du pays d'origine du demandeur.

Le CDCISR joue un rôle important au sein du réseau international de partage de l'information sur les mouvements de réfugiés et sur la situation des droits de la personne. Cette activité continuera d'être importante tant que les pays d'accueil continueront de recevoir des vagues d'immigrants de plus en plus importantes. À cet égard, la première des bases de données du CDCISR, REFINFO, terminée en 1990, deviendra, de concert avec des bases de données prévues et en voie d'élaboration, un outil indispensable dans la création de liens entre le CDCISR et des organismes locaux, nationaux et internationaux.

Pour tous les projets de partage d'informations, le CDCISR s'est engagé à classer systématiquement l'information selon les normes internationales connues sous le nom de HURIDOCs (système de documentation sur les droits de la personne) et à utiliser la terminologie uniformisée du *Thésaurus international relatif aux réfugiés* (Martinus Nijhoff, 1990).

Au cours de l'année 1990, le CDCISR a accru sa réputation de modèle pour la collecte, le traitement et la diffusion d'informations sur les pays d'origine. Les services d'immigration et de naturalisation des États-Unis ont demandé l'appui du Centre de documentation pour l'établissement d'un projet de documentation semblable à celui du CDCISR. De même, le Centre de documentation a accueilli nombre de délégués de l'Europe et d'autres ministères au Canada, leur fournissant un exposé exhaustif du mandat et du

Les commissaires et les agents d'audience doivent suivre des programmes de formation poussée avant d'être autorisés à participer aux audiences de détermination du statut de réfugié ou aux audiences d'appel de l'immigration. Durant toute la période où ils siègent, les commissaires participent à une formation continue, à des ateliers spéciaux, des exposés et des conférences. Les programmes de formation à l'intention des commissaires de la SSR et des agents d'audience comportent des présentations faites par des organismes internationaux comme l'Amnistie internationale et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Des experts des questions relatives aux réfugiés et à l'immigration, des journalistes de la presse nationale et internationale ainsi que des personnes qui ont fait l'objet de persécution dans leur pays contribuent aussi aux activités de formation.

Grâce à la formation, on applique des normes nationales en matière de conduite des audiences, et les décisions sont rendues de façon équitable et efficace dans tout le pays. La formation des commissaires de la CISR et des agents d'audience s'étend aux conditions qui existent dans les pays que fuient les demandeurs du statut de réfugié pour être ainsi en mesure d'appliquer au mieux leurs connaissances aux circonstances qui distinguent chacune des revendications.

L'engagement continu de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à la formation et au perfectionnement professionnel des commissaires est conforme aux recommandations du rapport «Indépendance des tribunaux et organismes administratifs fédéraux au Canada» de l'Association du Barreau canadien. La CISR est convaincue que la sensibilité et l'équité dont font preuve les membres de la SSR et de la SAI face à leurs responsabilités ne peut être qu'améliorée par des programmes de formation adéquats.

Le Centre de documentation de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CDCISR) a pour mission de répondre aux besoins en renseignements à la fois de la Section du statut de réfugié et de la Section d'appel de l'immigration. Une composante importante de son mandat exige en outre que le Centre de documentation fasse fonction de ressource en matière d'affaires publiques et d'information concernant les réfugiés, les droits de la personne et la migration.

Les sept centres de ressources du Centre de documentation sont ouverts au public. Seules des sources accessibles au public sont utilisées dans ses publications. De plus, le CDCISR souscrit au principe selon lequel une documentation complète, objective, à jour et digne de foi est le fondement de bonnes décisions.

La deuxième année d'activités a été marquée par une amélioration et une expansion des services et des publications; on visait ainsi à s'adapter au défi naissant que posait la détermination du statut de réfugié au Canada. Pour relever ce défi, le CDCISR est structuré de façon à pouvoir utiliser les principaux projets de recherche et de dissémination de l'information dans plusieurs domaines. À cet égard, la Section des recherches a continué de produire des profils de pays et de mettre à jour ceux qui étaient déjà publiés. Le Centre a également publié des exposés ainsi que des profils culturels. Ensemble, ces documents couvrent une diversité de sujets composant le spectre de l'information sur le pays d'origine, notamment au titre des questions politiques, économiques ainsi que de la situation des droits de la personne, et des traditions culturelles uniques à certains groupes et pays.

Le rôle des commissaires et des agents d'audience

Les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié représentent toutes les facettes de la vaste mosaïque culturelle et ethnique du Canada. Ils viennent d'un grand nombre de sources, dont le milieu universitaire, les groupes ethnoculturels, les organismes gouvernementaux et les organisations sans but lucratif. Ils ont en commun un intérêt avéré pour les questions relatives aux réfugiés et à l'immigration et une vaste connaissance du droit administratif, des situations influant sur les réfugiés ou de la jurisprudence canadienne.

Les commissaires président les audiences, pèsent les faits, répondent aux exposés présentés par l'avocat, évaluent la crédibilité et rendent des décisions motivées dans un contexte où les opinions subjectives l'emportent souvent sur les données objectives. Lorsqu'ils se prononcent sur une revendication du statut de réfugié, les commissaires de la SSR doivent être en mesure d'interpréter la loi, d'appliquer la jurisprudence pertinente et d'appliquer avec exactitude la définition de réfugié au sens de la Convention de la *Loi sur l'immigration*.

Afin de remplir ce rôle, les commissaires doivent non seulement faire preuve d'impartialité, mais également d'un degré élevé de compréhension et de sensibilité face aux circonstances qui affligent les réfugiés et les groupes minoritaires partout dans le monde.

À cette fin, les commissaires de la SSR sont assistés par des agents d'audience dont le rôle est de veiller à ce que tous les éléments de preuve pertinents et disponibles soient portés à la connaissance du tribunal. Les agents d'audience sont des intervenants neutres dans le processus de détermination de

Section des audiences

L'instruction approfondie; ils ne peuvent prendre position quant à une revendication. Leur rôle est plutôt d'interroger les demandeurs de statut et les témoins pour veiller à ce que tous les faits pertinents soient présentés au tribunal et, ensuite, de fournir, sur demande, un résumé complet des éléments de preuve, des questions de droit et des faits relatifs au règlement d'une revendication.

Le rôle de la Section des audiences est de travailler avec les commissaires et les agents d'audience afin de favoriser l'uniformité du processus d'audience dans tout le pays et d'assurer, dans la mesure du possible, une uniformité au titre des décisions rendues. À cet égard, la Section est en communication constante avec les commissaires et le personnel, les associations du Barreau de tout le Canada et les principaux intervenants. De récentes décisions de la Cour suprême (par exemple, Consolidated Bathurst) permettent aux tribunaux administratifs de publier les énoncés de principe afin de guider les délibérations de leurs membres sans nuire à l'indépendance nécessaire à leur pouvoir de décision. La Commission s'est engagée à promouvoir et à améliorer l'uniformité de la prise de décisions par l'élaboration de documents de ce genre. De plus, elle attend la diffusion des recommandations formulées par la Commission de réforme du droit à la suite de l'examen des procédures d'établissement du statut de réfugié pour améliorer et accélérer encore le processus des audiences en général.

Le président est le premier dirigeant de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Le rôle du président est de surveiller la gestion des ressources de la Commission, de voir à ce que la Commission atteigne les buts et objectifs qui lui sont fixés par la législation et de diriger les commissaires et le personnel de la Commission.

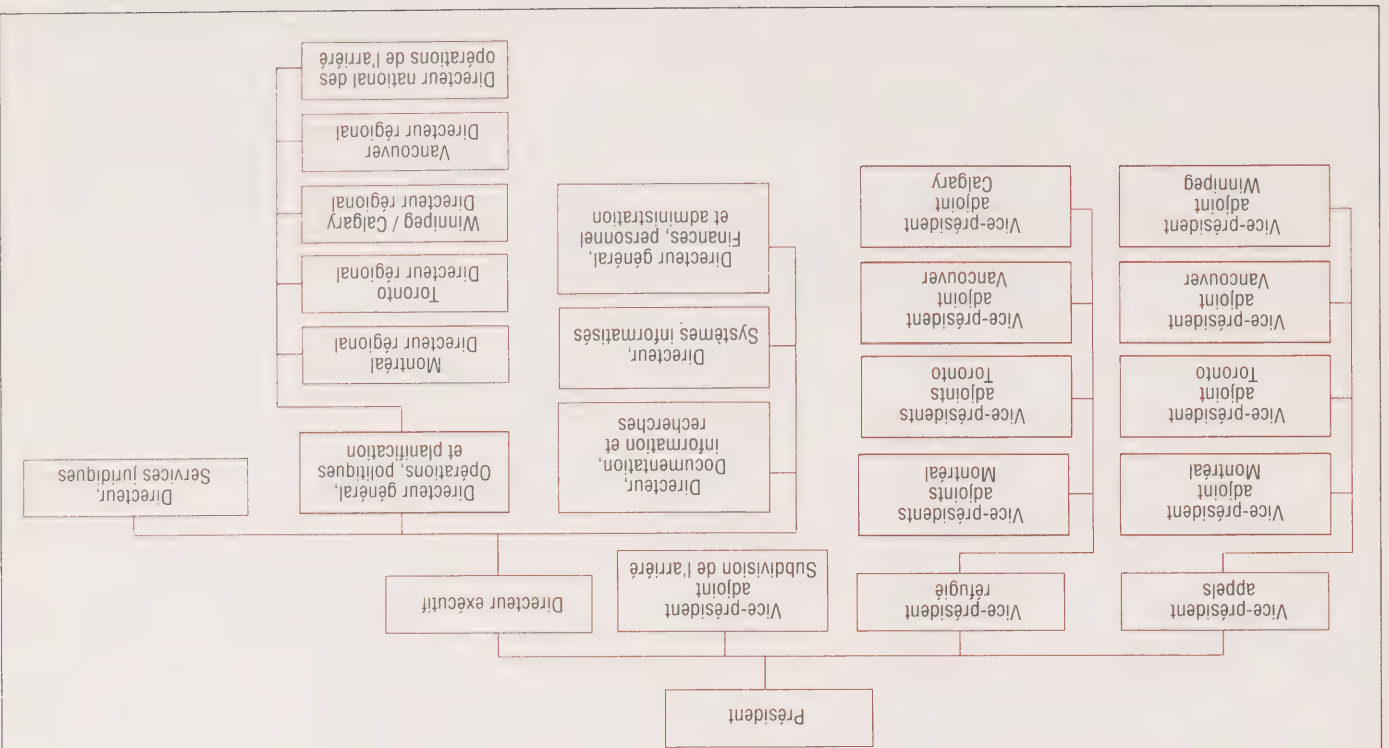
La Section du statut de réfugié et la Section d'appel de l'immigration sont dirigées par des vice-présidents dont le rôle est de fixer des normes de rendement et de productivité et d'en surveiller le respect, de veiller à la cohérence philosophique et opérationnelle et d'exercer un leadership en matière de conduite des audiences. Ils sont assistés de vice-présidents adjoints qui se trouvent dans chaque bureau régional, où ils assurent l'orientation nécessaire aux commissaires, répartissent le travail et contrôlent le rendement. Le vice-président adjoint de la Subdivision de l'arrière relève du président; il est

chargé d'établir le calendrier de travail et de contrôler le rendement des commissaires qui travaillent de concert avec la CEIC pour traiter les revendications présentées avant le 1^{er} janvier 1989.

Le premier fonctionnaire est le directeur exécutif à qui il incombe de mettre en oeuvre et d'appliquer les politiques, les systèmes et les processus administratifs essentiels pour permettre à la CISR de s'acquitter de ses responsabilités légales. À cette fin, le directeur exécutif relève directement du président pour ce qui concerne toutes les activités administratives et opérationnelles de la CISR.

Chacun des cinq bureaux régionaux est dirigé par un directeur régional qui rend compte au siège par l'entremise du directeur général, Opérations, politiques et planification. Les directeurs régionaux assurent un soutien direct aux vice-présidents des régions et répartissent la charge de travail de façon à tirer le maximum des ressources disponibles.

Organigramme administratif de la CISR, 1990



L'année en bref

En 1990, la Subdivision de l'arrière a vraiment commencé à tenir des audiences dans ses quatre centres au pays. Quelque 13 570 revendications ont été entendues et étudiées complètement. Toutefois, de ce nombre, 10 619 n'ont pas été contestées par l'ACPC, qui a préféré ne pas débattre des faits de l'espèce. Dans ces cas, la décision est automatiquement rendue en faveur de l'intéressé.

Des 2 949 revendications contestées et entièrement examinées par un tribunal de l'arrière en 1990, 1 321 (45 %) ont été acceptées alors que 1 628 (55 %) ont été rejetées. Les principaux pays d'origine des demandeurs acceptés dans le cadre du programme étaient le Sri Lanka, le Salvador, l'Iran, le Liban, le Guatemala et la Somalie, alors que les principaux pays d'origine des demandeurs rejetés étaient Trinité et Tobago, l'Inde, Fidji, le Ghana, la Jamaïque et la Turquie.

Situations influant sur la Subdivision

Les principaux problèmes influant sur le fonctionnement de la Subdivision ont trait à l'établissement du rôle et aux ajournements. La plupart des membres des tribunaux tiennent des audiences quotidiennement, mais les problèmes liés à l'établissement du rôle et aux ajournements se traduisent par une utilisation de leur temps qui est loin d'être optimale. Les difficultés relatives à l'établissement du rôle proviennent de différentes sources mais la plupart ne dépendent pas de la Subdivision de l'arrière.

À cause de ces difficultés, la Subdivision ne réglait que 26 cas par jour à la fin de décembre 1990. Même si ce chiffre représente une augmentation d'importance par rapport à la moyenne de dix cas par jour observée au cours de l'année, il est nettement inférieur à celui qu'il est possible d'atteindre en travaillant à plein rendement. À ce rythme, il est peu vraisemblable que l'élimination de l'arrière soit terminée avant la fin de l'année.

Comme c'est le cas avec le système de détermination du statut de réfugié, le programme d'élimination de l'arrière souffre des faibles taux de renvoi. Les demandeurs dont la revendication ne possède pas un minimum de fondement peuvent être renvoyés du pays par Immigration Canada. Il existe évidemment d'autres options : permettre aux gens de rester au pays pour des raisons d'ordre humanitaire ou leur demander de quitter volontairement. Toutefois, presque aucun des 1 630 demandeurs éconduits dans le cadre du programme en 1990 n'a été renvoyé du Canada. Pourtant, c'est en appliquant les mesures de renvoi que le Canada fera comprendre clairement à la communauté internationale qu'il ne tolérera pas que son processus de détermination du statut de réfugié fasse l'objet d'abus.

En 1989, une section spéciale de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, la Subdivision de l'arrière, a été établie pour examiner les revendications du statut de réfugié qui n'avaient pas été réglées avant l'entrée en vigueur du nouveau processus de détermination du statut de réfugié, le 1^{er} janvier 1989. À cette époque, on estimait à environ 85 000 le nombre de cas en suspens.

La Subdivision de l'arrière est composée de 50 commissaires pouvant assister aux instructions préliminaires dans quatre villes canadiennes, c'est-à-dire à Toronto, Mississauga, Montréal et Vancouver. Étant donné que la plupart des demandeurs du statut de réfugié constituant l'arrière résident dans la région de Toronto, la majeure partie des ressources et des commissaires de la Subdivision est allouée à cette région.

Le programme d'élimination de l'arrière

Le programme d'élimination de l'arrière est contrôlé et administré par Emploi et Immigration Canada. Le rôle du commissaire de la Subdivision de l'arrière et de l'arbitre d'Immigration se limite à déterminer si chaque revendication de l'arrière est recevable et à un minimum de fondement d'après la définition de réfugié au sens de la Convention énoncée dans la *Loi sur l'immigration*.

À cet égard, le processus de détermination est semblable à celui de l'instruction préliminaire habituelle, à ceci près que les demandeurs dont la revendication fait partie de l'arrière peuvent solliciter la résidence permanente au Canada *après* l'étape de l'instruction préliminaire.

lieu devant un tribunal de deux membres, savoir un arbitre d'Immigration Canada et un commissaire de la Subdivision de l'arrière. Au cours de l'audience, le demandeur du statut de réfugié et le représentant du ministre, l'ACPC, exposent leurs arguments sur le fond de la revendication, et les deux membres du tribunal décident si la revendication est recevable et si elle a un minimum de fondement. Chaque revendication est examinée individuellement à la lumière des circonstances particulières du demandeur et des conditions existant dans son pays d'origine. Il suffit qu'un seul membre du tribunal se prononce en faveur du demandeur de statut pour que la revendication soit considérée comme possédant un minimum de fondement et que le demandeur soit autorisé à solliciter la résidence permanente au Canada. Dès ce moment, le demandeur est assujéti aux critères normaux d'immigration concernant la santé et d'autres facteurs. Toutefois, si une demande est rejetée unanimement, les fonctionnaires d'Emploi et Immigration Canada examinent le cas et déterminent s'il existe en l'espèce des raisons d'ordre humanitaire justifiant l'octroi d'une mesure spéciale. Dans l'affirmative, la personne est autorisée à rester au Canada. Dans la négative, le demandeur est frappé d'une ordonnance de renvoi.

Voici quelques-unes des affaires dont a été saisie la SAI au cours de 1990 :

- Dans *Sidhu, Bhajan Kaur c. M.E.I.* (CISR 89-00369), le 8 mai 1990, la SAI a, dans une décision majoritaire, rejeté la requête de l'appelant qui avait demandé que la validité de son mariage soit établie suivant la législation canadienne et non pas suivant les lois du pays où il avait été contracté. La SAI a appliqué la définition de « mariage » énoncée dans le *Règlement sur l'immigration* pour en venir à cette conclusion confirmée d'ailleurs en appel devant la Cour d'appel fédérale.
- Dans *Dhaliwal, Sikanderjit Singh c. M.E.I.* (CISR 89-07670), le 7 juin 1990, la SAI a examiné des questions de preuve dans des appels interjetés contre des ordonnances de renvoi. Le tribunal a souligné l'importance pour la SAI d'être saisie de tous les éléments de preuve pertinents afin de pouvoir rendre une décision informée en l'espèce.
- Dans *Huang (Aug), She Ang c. M.E.I.* (CISR 89-00937), le 24 septembre 1990, la SAI était saisie d'un appel d'une ordonnance de renvoi interjeté par une personne qui aurait fait partie d'une bande de criminels asiatiques. La principale question portait sur l'admissibilité de la preuve d'expert visant à établir que l'appelant était un membre permanent d'une bande de criminels. Le tribunal a rejeté l'appel. L'autorisation d'interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale a été octroyée en l'espèce.
- Dans *Panesar, Jasjit Singh c. M.E.I.* (CISR 89-00935), le 17 décembre 1990, l'appelant a donné une fausse indication de son état matrimonial lorsqu'il a sollicité le droit d'établissement. Il était venu au Canada à titre de visiteur, avait rencontré et épousé une citoyenne canadienne qui avait parvienne sa demande de droit d'établissement. Dans sa demande, l'appelant avait omis de mentionner son mariage précédent. Il a divorcé de sa femme canadienne, puis a parvienne sa première femme (la requérante) à titre de fiancée. Il a maintenu qu'il n'avait jamais fait enregistrer son premier mariage, et que par conséquent celui-ci n'était pas légal. La SAI a constaté que le défaut de faire enregistrer un mariage aux termes de la législation indienne n'affecte en rien sa validité. Le tribunal a soutenu que l'appelant avait toujours été marié à sa première femme et qu'il n'était pas autorisé à la parvienne parce qu'il avait donné une fausse indication sur un fait important.
- Dans *Huang (Aug), She Ang c. M.E.I.* (CISR 89-00937), le 24 septembre 1990, la SAI était saisie d'un appel d'une ordonnance de renvoi interjeté par une personne qui aurait fait partie d'une bande de criminels asiatiques. La principale question portait sur l'admissibilité de la preuve d'expert visant à établir que l'appelant était un membre permanent d'une bande de criminels. Le tribunal a rejeté l'appel. L'autorisation d'interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale a été octroyée en l'espèce.

Même si la Section d'appel de l'immigration a connu une diminution de sa charge de travail au cours de 1990, cette situation devrait être temporaire compte tenu des niveaux d'immigration annoncés en 1990 par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Au cours de 1990, la SAI a continué d'entendre des appels relatifs à des ordonnances de renvoi rendues contre des résidents permanents accusés de crimes graves pendant qu'ils résidaient au Canada. Dans tous ces appels, la SAI a soupesé d'une part la santé, la sécurité et le bon fonctionnement de la société canadienne et d'autre part les intérêts de résidents canadiens parfois de longue date. En 1990, la SAI a réouvert un certain nombre d'appels interjetés contre des ordonnances de renvoi. Dans certains cas, ces appels avaient été rejetés par la Commission d'appel de l'immigration il y a plusieurs années, et les intéressés n'avaient pas été renvoyés du Canada. Une décision de la Cour suprême du Canada prise en 1972 reconnaît la compétence de rouvrir des appels au motif d'un nouveau élément de preuve. Au chapitre des appels relatifs au rejet d'une demande parrainée d'établissement, la SAI devait trancher des questions de droit étranger dans des cas de mariage ou d'adoption à l'étranger. En ce qui concerne les adoptions à l'étranger, la SAI était également confrontée à des avis divergents entre les dirigeants de certaines provinces et l'Emploi et Immigration Canada quant à la reconnaissance des adoptions à l'étranger dans une optique d'immigration. renoncations.

La Section d'appel de l'immigration a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 1990; elle héritait alors de 1 202 appels et actions connexes en instance de 1989. Au cours de l'année, il y a eu 984 nouveaux cas, dont 214 appels d'une ordonnance de renvoi, 567 appels interjetés par des répondants, 4 appels interjetés par le ministre, 64 requêtes, 33 demandes de révision de sursis à l'exécution d'une ordonnance de renvoi et un appel d'une mise sous garde en attendant le renvoi. Dans 138 cas, les appelants, la majorité des répondants de parents ayant fait une demande de droit d'établissement, ont renoncé à leur appel au cours de l'année. Au cours de 1990, les commissaires de la SAI ont entendu 863 cas, il restait 1 185 appels et actions connexes en instance au 31 décembre 1990, dont 253 cas où l'on attendait des documents. En ce qui concerne les 198 appels interjetés aux termes de l'article 70 de la *Loi sur l'immigration* (ordonnances de renvoi), 7 appels ont été accueillis en droit, 21 ont été accueillis en équité, 63 ont été rejetés en droit et en équité, 32 ont été rejetés pour défaut de compétence ou de poursuite; il y a eu octroi d'un sursis dans 70 cas et renonciation ou désistement dans 5 cas. En ce qui concerne les 488 appels interjetés aux termes de l'article 77 de la *Loi sur l'immigration* (rejet d'une demande parrainée d'établissement), 186 appels ont été accueillis en droit, 96 ont été accueillis en équité, 117 ont été rejetés en droit et en équité, 74 ont été rejetés pour défaut de compétence ou de poursuite, et il y a eu 15 désistements ou renoncations.

SECTION D'APPEL DE L'IMMIGRATION

Le rôle de la Section

La Section d'appel de l'immigration (SAI) est un tribunal indépendant accessible à certaines catégories de personnes à qui l'autorisation de séjour au Canada a été refusée ou dont le renvoi a été ordonné. La SAI statue également dans les cas de citoyens canadiens et de résidents permanents dont un parent s'est vu refuser la résidence permanente au Canada par un agent d'Emploi et Immigration Canada. La SAI se compose d'au plus 30 membres titulaires et d'autant de membres vacataires que peut exiger la charge de travail. Les membres sont en poste dans quatre bureaux régionaux, c'est-à-dire à Montréal, à Toronto, à Winnipeg et à Vancouver. La compétence et les pouvoirs de la SAI sont énoncés à la Partie IV de la *Loi sur l'immigration*. De plus, ce sont les *Règles de la Section d'appel de l'immigration* qui dictent ses pratiques et procédures.

Les citoyens canadiens ou les résidents permanents du Canada peuvent interjeter appel devant la SAI du rejet par un agent d'immigration ou un agent des visas de la demande parrainée d'établissement au Canada de parents en invoquant soit une question de droit ou de fait, soit des raisons d'ordre humanitaire justifiant une mesure spéciale. Les résidents permanents du Canada ou le titulaire d'un permis de retour en cours de validité, dont le renvoi du Canada a été ordonné (pour des raisons telles que la perpétration d'un crime grave), peuvent interjeter appel devant la SAI en invoquant soit une question de droit ou de fait, soit le fait que, en raison des circonstances particulières de l'espèce, ils ne devraient pas être renvoyés du Canada. La SAI peut soit accueillir ou rejeter un appel, soit ordonner de surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi. La responsabilité d'appliquer la mesure de renvoi revient à Emploi et Immigration

Canada. Lorsque la SAI ordonne de surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi, elle a le pouvoir de fixer et de modifier les conditions de séjour d'une personne au Canada. Lorsqu'elle accueille un appel relatif à la demande parrainée d'établissement d'un parent, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit faire poursuivre l'examen de la demande par un agent d'immigration ou un agent des visas. Un appel est interjeté devant la SAI par l'établissement d'un avis d'appel et la signification de ce dernier à un agent d'immigration, à un arbitre d'immigration ou à la SAI. Toutes les affaires dont est saisie la SAI sont entendues en audience publique et des interprètes sont mis à la disposition des parties. Toutefois, à la requête d'une partie, la SAI, peut, si elle le juge à propos, ordonner le huis clos. A l'audience, des éléments de preuve sont présentés par écrit, des témoins sont entendus, et des arguments juridiques sont exposés. La SAI est tenue de fournir par écrit le détail des motifs de sa décision dans le cas de tout appel interjeté par le répondant d'un parent dont la demande d'établissement a été rejetée. Dans tous les autres cas, les motifs ne sont fournis par écrit qu'à la requête de l'une des parties. La SAI a les attributions d'une cour supérieure d'archives. Elle peut, à ce titre, enjoindre par citation à des personnes de comparaître comme témoin devant elle, exiger la production et l'examen de pièces et exécuter des ordonnances. Il peut être interjeté appel des décisions de la SAI devant la Cour d'appel fédérale, moyennant autorisation.

Renvois

Le processus de détermination du statut de réfugié donnera des résultats positifs uniquement si le Canada exprime clairement à la communauté internationale qu'il ne tolérera plus que son processus fasse l'objet d'abus. Pour ce faire, le Canada doit renvoyer rapidement tous les demandeurs qui ne sont pas des réfugiés et qui n'ont pas le droit de rester au pays pour des considérations humanitaires ou pour tout autre motif. Sans ce facteur de dissuasion, que représentent les renvois hâtifs, la charge de travail ne fera que continuer à augmenter, bien au-delà de la capacité de la SSR de faire face à la demande, peu importe les modifications apportées au système ou les nouvelles ressources qui lui sont accordées. Une demande en constante expansion se soldera, inévitablement, par l'effondrement du processus de détermination du statut de réfugié.

Conjoncture internationale

Étant donné la crise qui sévit actuellement dans le golfe Persique, les autres problèmes du Moyen-Orient et la situation généralement instable d'un grand nombre de pays, la possibilité de nouveaux afflux de réfugiés demeure élevée. Les contrôles plus stricts exercés à la frontière par d'autres pays, particulièrement en Europe de l'Ouest, ajouteront à la popularité du Canada reconnu comme un lieu sûr pour les personnes qui fuient toutes sortes de conditions dans leur pays d'origine. Même s'il n'existe aucun moyen de connaître les situations qui prévaudront à l'avenir ou les pressions qu'elles exerceront sur le système de détermination du statut de réfugié au Canada, la Commission ne peut que surveiller étroitement la conjoncture internationale et réagir comme il se doit.

processus de l'instruction préliminaire, limitant ainsi sa capacité de traiter la charge de travail à l'instruction approfondie. Pour ces raisons, la SSR continue à consulter Immigration Canada au sujet des modifications à apporter aux formalités administratives et d'autres moyens qui permettraient d'accélérer le processus de l'instruction préliminaire.

Productivité

À l'étape de l'instruction approfondie, la Commission a énormément amélioré sa capacité d'assumer la charge de travail courante. De nouvelles ressources financières et humaines, de même que la nomination de nouveaux commissaires, ont permis à la Commission d'ouvrir un bureau supplémentaire à Toronto. Cette réorganisation, alliée au processus d'audience accélérée, doublera presque le nombre de demandes que la Commission peut traiter en moyenne par mois. De fait, l'objectif que s'est fixé la Commission de terminer l'étude d'une moyenne de 3 000 revendications par mois sera atteint au début de 1991.

L'objectif de réduire à trois mois la période entre le moment où le cas est déferé de l'instruction préliminaire à la SSR et la fin de l'instruction approfondie devrait être atteint au début de l'été 1991.

Ajournements

Afin de s'assurer que ses objectifs sont atteints et maintenus, la Commission continue à améliorer ses procédures à l'étape de l'instruction approfondie, et étudie les questions qui influent sur l'établissement du rôle dont l'une des plus importantes est celle des demandes incessantes d'ajournement présentées par le conseil du demandeur. La Commission examinera de près les motifs des demandes d'ajournement et travaillera de concert avec les avocats spécialistes de l'immigration afin de résoudre les problèmes au fur et à mesure qu'ils sont cernés. Étant donné les répercussions de cette question sur les ressources de la SSR, la Commission envisage l'élaboration de politiques qui restreindraient le nombre d'ajournements acceptables.

Situations influant sur la Section

Le plus important point qui influe actuellement sur la Section est sa capacité de régler les demandes de statut de réfugié d'une façon rapide et équitable étant donné le grand nombre de demandeurs qui continuent à entrer au Canada. Il s'agit d'un point comportant différents défis et solutions à l'étape de l'instruction préliminaire et à celle de l'instruction approfondie.

Présentation des revendications

À l'instruction préliminaire, la SSR dépend des agents chargés de présenter les cas et des arbitres de l'Immigration qui sont responsables d'établir le rôle des revendications, de présenter les cas devant le tribunal et de déterminer si le représentant du ministre acceptera ou contestera chaque cas. En effet, la législation a attribué à l'Immigration Canada la gestion du premier palier de la détermination du statut de réfugié, ce qui empêche la SSR, dans une certaine mesure, de contrôler le rythme et le nombre de revendications dont elle est saisie. À la fin de l'année, environ deux tiers seulement des revendications présentées par mois ont été effectivement portées au rôle des instructions préliminaires.

La Commission se préoccupe du fait que les nouveaux demandeurs seront forcés d'attendre plus longtemps pour que leur demande soit portée au rôle des instructions préliminaires. De plus, si la demande augmentait substantiellement, la SSR serait forcée d'allouer une plus grande part de ses ressources au

Les taux d'acceptation globaux pour certains pays se sont modifiés considérablement. Par exemple, le taux d'acceptation global pour la Chine était d'environ 61 % en 1989, mais il n'était plus que de 36 % au dernier trimestre de 1990. De même, les taux d'acceptation pour la Tchécoslovaquie et la Pologne ont considérablement fléchi. Le pourcentage de cas acceptés pour la Tchécoslovaquie s'élevait en moyenne à 74 % en 1989 alors qu'il n'était plus que de 11 % en 1990; la Pologne, quant à elle, a vu ce pourcentage chuter de 51 à 12 %.

À la fin de 1990, 13 512 revendications étaient en suspens. Ces revendications comprennent toutes celles déferées à l'instruction approfondie devant la SSR et qui n'avaient pas encore été réglées à la fin de la période visée, y compris les cas dont l'étude était terminée, mais pour lesquels une décision n'avait pas encore été rendue. Compte tenu du nombre actuel de demandes entendues (et de décisions rendues) par mois, et compte tenu des disparités régionales, ces cas peuvent être réglés dans une période de quatre à cinq mois.

C'est en Ontario que les activités de la SSR sont les plus intenses. En effet, c'est là qu'on termine l'étude de plus de la moitié des revendications à l'instruction préliminaire et qu'on rend un peu moins de la moitié des décisions à l'instruction approfondie. L'ouverture d'un deuxième bureau de la SSR à Toronto, en janvier 1991, devrait accélérer le traitement de toutes les revendications dans cette région.

Principaux pays sources de réfugiés - 1990 par région				
Québec/Atlantique	Ontario	Prairies	C.-B.	National
Bulgarie (2 049)	Somalie (3 280)	El Salvador (117)	Chine (528)	Sri Lanka (4 553)
Liban (1 153)	Sri Lanka (3 217)	Guatemala (59)	Iran (375)	Somalie (3 931)
Chine (1 053)	Chine (1 418)	Nicaragua (23)	Sri Lanka (338)	Chine (3 015)
Sri Lanka (988)	Iran (1 227)	Liban (23)	El Salvador (318)	Bulgarie (2 549)
El Salvador (660)	Liban (1 145)	Chine (16)	Inde (69)	Liban (2 359)
Somalie (614)	El Salvador (1 127)	URSS (16)	Guatemala (66)	El Salvador (2 222)
Pologne (529)	Ghana (884)	Iran (15)	Bulgarie (40)	Iran (2 121)
Iran (504)	Argentine (873)	Bulgarie (14)	Mexique (39)	Ghana (1 159)
Inde (411)	Pakistan (664)	États-Unis (13)	Liban (38)	Argentine (1 151)
Nigéria (324)	Bulgarie (446)	Chili (12)	Honduras (34)	Pakistan (995)
SOMME: 50 000				

SOURCE: Emploi et Immigration Canada

rencontre officielle à laquelle le demandeur et son conseil doivent assister. Toutefois, si le commissaire de la SSR décide qu'une décision favorable ne peut être rendue en se fondant simplement sur la preuve documentaire, il retourne le dossier à l'agent d'audience, et la demande est alors traitée suivant le processus habituel, c'est-à-dire au cours d'une instruction approfondie devant deux commissaires.

L'année en bref

Du 1er janvier au 31 décembre 1990, le nombre total de revendications dont l'étude s'est terminée à l'instruction préliminaire s'élevait à 21 469. De ce nombre, 37 ont été rejetées parce que jugées irrecevables, 929 ont été rejetées parce qu'elles n'avaient pas de minimum de fondement et 263 ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement de la part du demandeur. Un total de 20 240 revendications (94,3 %) ont été déferées à l'instruction approfondie devant la SSR. Néanmoins, le pourcentage de cas déferés pour les principaux pays sources comme la Chine, le Salvador, l'Iran, le Liban, la Somalie et le Sri Lanka a continué de se situer, tout au long de l'année, aux environs de 98 à 99 %.

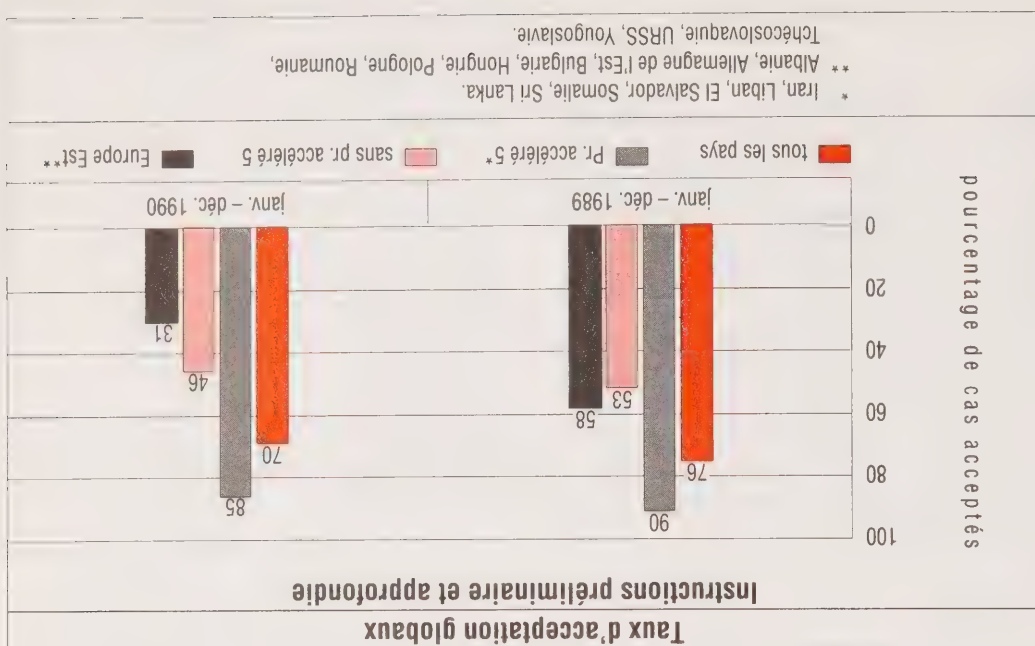
Au deuxième palier, soit à l'instruction approfondie, les commissaires ont terminé l'étude de 15 126 revendications au cours de

Taux d'acceptation globaux Instructions préliminaire et approfondie		
Pays	janv. - déc. 1989	janv. - déc. 1990
Chine	61	43
El Salvador	81	76
Guatemala	80	70
Iran	89	88
Liban	82	77
Pakistan	61	82
Pologne	51	12
Somalie	96	92
Sri Lanka	95	88
Tchécoslovaquie	74	11

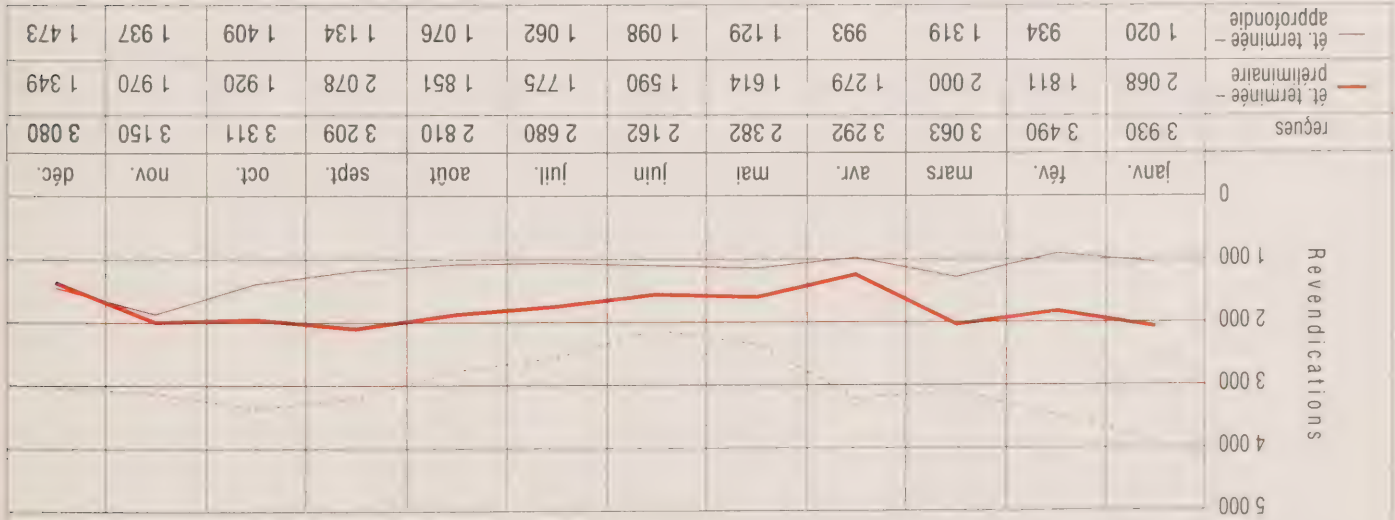
l'année. Dans 374 de ces cas, il y a eu désistement ou renonciation, 13 623 décisions ont été rendues et, à la fin de l'année, 1 539 décisions demeuraient en suspens. Des décisions rendues, 10 710 étaient favorables, alors que 2 913 ne l'étaient pas.

Le taux général d'acceptation à l'étape de l'instruction approfondie pour l'année 1990 était de 77 % comparativement à 88 % pour la première année de fonctionnement de la SSR.

Le taux global d'acceptation, si l'on tient compte des résultats des deux paliers d'audience, était de 70,3 % en 1990 comparativement à 76 % en 1989.



Revendications reçues et traitées aux instructions
préliminaire et approfondie - 1990



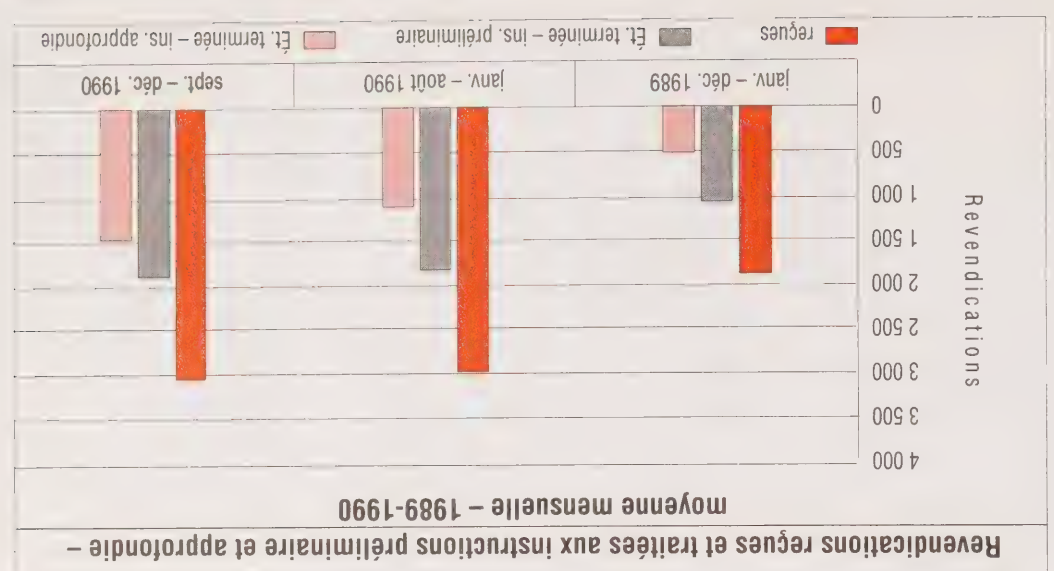
préliminaire. La non-constatation de revendications avant que l'audience soit portée au rôle peut faciliter l'utilisation efficace des ressources, non seulement le temps des commissaires de la SSR et l'utilisation des salles d'audience, mais aussi le temps des arbitres et des interprètes.

Au cours de ce processus, les demandeurs et leur conseil présentent la documentation nécessaire à l'ACPC pour examen. L'ACPC confirme le minimum de fondement à toutes les parties concernées, et la revendication est déferée à l'étape de l'instruction approfondie presque instantanément après avoir été signée par l'arbitre et le commissaire de la SSR. Par contre, si l'ACPC ne confirme pas le minimum de fondement, la revendication est entendue à l'instruction préliminaire en présence de toutes les parties. Le processus d'enquête simplifié n'est pas opérationnel depuis assez longtemps pour que la SSR puisse déterminer si elle détient le moyen d'améliorer l'efficacité opérationnelle à l'instruction préliminaire.

Le processus accéléré

À l'étape de l'instruction approfondie, des modifications ont également été apportées afin d'améliorer l'efficacité du processus et de permettre aux commissaires de traiter plus de demandes. Le processus accéléré permet à un seul commissaire de la SSR d'octroyer le statut de réfugié sans qu'il soit nécessaire d'amorcer une instruction approfondie devant deux commissaires. Le processus accéléré est utilisé dans le cas de demandeurs provenant des principaux pays sources de réfugiés et dont le taux d'acceptation est élevé.

Au début du processus accéléré, l'agent d'audience étudie les demandes pour dégager toutes celles qui semblent posséder les caractéristiques essentielles permettant d'établir que la crainte d'être persécutée est fondée. Une fois la revendication retenue, l'agent d'audience rencontre le demandeur et son conseil en entrevue afin de s'entendre sur les faits fondamentaux de la revendication. Si l'on en vient à un accord, le dossier est acheminé à un seul commissaire de la SSR pour examen. Si le commissaire décide que les informations au dossier semblent suffisantes pour rendre une décision favorable, le statut de réfugié est alors confirmé habituellement au cours d'une



une demande, ce qui oblige le tribunal à déferer le demandeur à l'instruction approfondie.

A l'instruction approfondie, seuls des commissaires de la SSR prennent part à la détermination de la validité d'une demande. Au cours de cette audience, un tribunal composé de deux commissaires examine les éléments de preuve présentés par le demandeur relativement aux conditions connues dans son pays d'origine et qui ont généré une crainte fondée de persécution. Dans ce cas aussi, les deux commissaires doivent conclure à l'absence d'un minimum de fondement pour que la revendication soit rejetée; néanmoins, il suffit qu'un seul commissaire conclut que les circonstances entourant la demande répondent à la définition de réfugié au sens de la Convention pour que la revendication soit accueillie.

Tout au long du processus, le demandeur a droit aux services d'un conseil, jouit de la protection de la Charte des droits et libertés et peut demander l'autorisation d'interjeter appel de décisions défavorables devant la Cour d'appel fédérale. Les services d'interprètes sont fournis à toutes les audiences où ils sont requis.

Modifications apportées au processus au cours de l'année

Comme il était indiqué dans le rapport de la CISR de l'année dernière, au cours des derniers mois de 1989, le nombre de

demandeurs du statut de réfugié entrant au Canada s'élevait à environ 3 000 par mois, soit beaucoup plus que ce qui avait été prévu au moment de la création de la CISR. Cette tendance s'est poursuivie tout au long de 1990. En vue d'améliorer la capacité des commissaires de la SSR à faire face à la charge de travail, un certain nombre de modifications ont été apportées au processus de détermination du statut de réfugié tant à l'instruction préliminaire qu'à l'instruction approfondie.

Le processus d'enquête simplifié

A l'étape de l'instruction préliminaire, la Direction de l'arbitrage d'Immigration Canada et la SSR ont instauré le processus d'enquête simplifié. En vertu de ce processus, l'audience n'est en fait qu'un examen sur dossier des preuves à l'appui du minimum de fondement de la revendication. Si l'on considère les pourcentages de cas déferés et acceptés, les demandeurs dont la revendication semble avoir un minimum de fondement sont déferés immédiatement à l'instruction approfondie sans devoir comparaitre devant un arbitre d'Immigration Canada et un commissaire de la SSR à l'instruction préliminaire.

Généralement, ces demandeurs sont ceux dont la revendication ne serait pas contestée par l'agent chargé de présenter les cas (ACPC), représentant le ministre, avant ou pendant l'instruction

Le rôle de la Section

La Section du statut de réfugié (SSR) est un organisme quasi judiciaire formé en vertu de la *Loi sur l'immigration*, telle qu'amendée en 1988. Elle a compétence pour déterminer si les demandeurs du statut de réfugié au Canada, dont la revendication est recevable et a un minimum de fondement, répondent à la définition légale de réfugié au sens de la Convention. La SSR entend également les demandes du ministre de l'Emploi et de l'Immigration concernant la perte du statut de réfugié de même que les demandes du ministre concernant le réexamen de la question de la reconnaissance du statut de réfugié et de l'annulation de la reconnaissance pour des motifs de fraude, de fausse indication sur un fait important ou de suppression et de dissimulation d'un fait important.

Les membres de la SSR sont investis des pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, dont celui d'enjoindre par citation des personnes à comparaître comme témoins et de les interroger, de faire recueillir des éléments de preuve au Canada par commission rogatoire ou requête, de faire prêter serment et de retenir les services nécessaires à des audiences selon les règles. Le fonctionnement de la SSR est régi par des règles de procédure approuvées par le gouvernement en conseil et qui découlent des dispositions de la *Loi sur l'immigration*.

La législation prévoit que la SSR peut compter jusqu'à 65 membres titulaires à temps plein et autant de vacataires à temps plein et à temps partiel que l'exige la charge de travail. À ce chapitre, 55 membres vacataires supplémentaires ont

été nommés en 1990 afin d'aider à traiter le nombre de cas plus élevé que prévu. Les membres de la SSR sont nommés à titre inamovible, sauf prévarication, pour des mandats renouvelables de deux, trois et cinq ans.

Le processus de détermination du statut de réfugié

Le processus de détermination du statut de réfugié comporte deux étapes, soit l'instruction préliminaire et l'instruction approfondie. À l'instruction préliminaire, un tribunal de deux membres, soit un arbitre d'Immigration Canada et un commissaire de la SSR, examinent si la revendication est recevable et si elle possède un minimum de fondement.

Les personnes dont la revendication n'est pas recevable sont celles à qui le statut de réfugié a été reconnu dans un autre pays et qui possèdent un document de voyage en cours de validité, à qui le statut de réfugié a été refusé auparavant et qui n'ont pas séjourné hors du Canada pendant plus de 90 jours, ainsi que les personnes reconnues coupables de crimes graves, qui sont des criminels de guerre ou qui présentent un danger pour la sécurité. La législation autorise l'exclusion de demandeurs qui arrivent de tiers pays sûrs, mais, à ce jour, le gouvernement a choisi de ne pas appliquer cette disposition.

Après que la demande d'une personne est reconnue comme étant recevable, le tribunal examine les preuves à l'appui de la demande. Un seul membre du tribunal, ayant appliqué des critères peu sévères, peut conclure que la revendication est suffisamment fondée pour être achevée à la deuxième étape du processus de détermination.

Toutefois, les deux membres doivent conclure à l'absence d'un minimum de fondement pour que la revendication soit rejetée. Néanmoins, l'agent chargé de présenter les cas (ACPC), peut concéder un minimum de fondement à

droits de la personne portées contre les forces d'occupation. La défaite du général Aoun au Liban a permis l'implantation de l'accord de Taef, dominant ainsi plus de poids au contrôle du gouvernement. Les risques et les avantages que présentent ces deux situations ont fait l'objet de documents de la série *Questions et réponses* publiés par le Centre de documentation.

Les chercheurs de la CISR en sont toujours à évaluer les répercussions des événements au Liban, particulièrement en ce qui concerne les activités des divers groupes armés. De nouvelles craintes chez les Chrétiens et d'autres groupes du Liban, suscitées par la participation croissante de la Syrie, pourraient faire augmenter le nombre de demandeurs du statut de réfugié de cette région du monde. Quant à la situation qui a cours dans le golfe Persique, il faudra voir si certains des travailleurs immigrants qui ne peuvent ou ne veulent retourner dans leur pays de citoyenneté chercheront à venir au Canada.

De façon générale, 1990 a été une année de stabilisation de la vague démocratique qui a déferlé sur de nombreux pays de l'Amérique latine et sur Haïti au cours des années 1980. Cependant, même si des élections générales et libres se sont déroulées dans 17 pays de l'Amérique latine au cours des deux dernières années, elles n'ont pas toujours été suivies d'améliorations rapides au chapitre des droits de la personne. C'est pourquoi, certains observateurs affirment que les années 1980 ont été marquées par une migration continue, surtout vers l'Amérique du Nord.

La tendance générale à la démocratisation dans cette région du monde n'a pas encore mis fin aux conflits internes. La Colombie, le Pérou et le Salvador sont encore déchirés par des guerres intestines. Certains considèrent que le Guatemala possède les pires antécédents de l'hémisphère occidental en matière de respect des droits de la personne. Quelques pays, comme le Chili, ont fait de grands pas vers la démocratie avec relativement peu d'agitation interne. Pour d'autres, comme Haïti, cette même recherche de la démocratie a été marquée par de la violence interne et des tentatives de coups d'Etat.

L'interruption de la migration massive est fortement tributaire de la stabilité politique et de l'expansion économique. Cependant, les chiffres révèlent une augmentation du nombre de demandes provenant de cette région en 1990, comparativement à 1989. Des décisions judiciaires récentes rendues aux Etats-Unis pourraient avoir comme conséquence de réduire la possibilité que des Salvadoriens et des Guatémaltèques soient expulsés de ce pays, ce qui pourrait aussi réduire le nombre de ces ressortissants qui revendiquent le statut de réfugié à la frontière canadienne.

L'année 1990 a vu les tensions s'accroître en Asie du Sud. En Inde et au Pakistan, des escarmouches dans la zone frontalière du Cachemire ont failli dégénérer en guerre. La violence qui a éclaté à Jammu et au Cachemire a fait beaucoup de morts et a entraîné des bouleversements chez les Hindous et les Musulmans. En Inde, les sectes se sont également livrées à des actes graves de violence, contribuant ainsi en partie à la chute du gouvernement Singh. En plus, la situation politique au Pakistan est demeurée tendue à la suite de la destitution de Benazir Bhutto et de son gouvernement.

À l'extrémité sud du sous-continent, au Sri Lanka, les combats se sont poursuivis entre les Tigres libérateurs de l'Elam tamoul et les forces gouvernementales après l'échec de tentatives de paix et de réconciliation. Ces combats ont donné lieu à des déplacements au Sri Lanka et à des mouvements de chercheurs d'asile vers d'autres pays. La série *Questions et réponses* du Centre de documentation comprend une analyse des événements qui se sont déroulés au Pakistan et au Sri Lanka. Le Canada est devenu un refuge pour les chercheurs d'asile de l'Asie du Sud, et cette tendance se maintiendra sans aucun doute en 1991. Au Moyen-Orient, deux événements majeurs de l'année 1990 ont été l'invasion irakienne du Koweït et la défaite des forces du général Aoun au Liban. L'invasion irakienne a entraîné le rapatriement d'un nombre considérable de travailleurs immigrants et la fuite de Koweïtiens, donnant lieu à de graves allégations de violation des

Au Libéria, une guerre civile meurtrière a déplacé plus de 1,5 million de personnes, soit plus de la moitié de la population du pays. Cependant, très peu de demandeurs libériens se sont présentés au Canada (l'étude de seulement cinq revendications est terminée). En Ethiopie et au Soudan, la guerre civile et la famine se sont poursuivies, accélérant le déplacement de centaines de milliers de personnes entre les deux pays, ainsi que vers Djibouti et la Somalie. Ce mouvement de réfugiés n'a pas cessé en dépit de l'augmentation de l'agitation interne en Somalie. Une alliance informelle entre différents clans et groupes rebelles a suscité l'intervention des troupes du gouvernement de la Somalie, amenant le pays au bord de l'anarchie.

Or, le Canada demeure un refuge lointain pour la plupart des chercheurs d'asile africains. En effet, la CISR a entendu plus de 3 900 demandeurs du statut de réfugié venant de 34 pays différents en 1990, mais plus de 2 600 de ces demandeurs étaient somaliens, alors que seulement trois pays comptaient entre 100 et 300 demandeurs et plus de 50 demandeurs. Alimentés par des solutions locales inadéquates et des conditions économiques et environnementales lamentables, les motifs de fuir ce continent pourraient bien se prolonger.

En 1990, la migration de citoyens des anciens pays satellites et des anciennes républiques de l'Union soviétique s'est poursuivie, certains allant jusqu'à prédire que le monde serait bientôt témoin de la plus grande migration européenne de l'histoire. Au cours de l'année, il y a eu d'importants mouvements de juifs soviétiques, de Roumains d'origine ethnique tant roumaine que hongroise, et de Bulgares.

Europe de l'Est

En prévision de cette immigration massive, certains pays de l'Europe de l'Ouest envisagent d'exercer des contrôles plus serrés à l'entrée. L'Autriche par exemple exige que les Polonais soient munis d'un visa, et la République fédérale d'Allemagne envisage une fois encore de modifier ses mesures applicables aux chercheurs d'asile.

L'autoritarisme s'est modéré en Europe de l'Est et en Union soviétique, mais l'instabilité économique et politique augmente à mesure que les structures démocratiques sont mises en place. Dans certaines régions, les tensions ethniques et nationalistes se font plus intenses et pourraient provoquer des déplacements tant internes qu'externes. Par ailleurs, plusieurs pays d'Europe de l'Est font face, pour la première fois, à des afflux de chercheurs d'asile. En raison de leur situation économique, il est peu probable toutefois que les pays d'Europe de l'Est veuillent ou puissent rétablir des nombres élevés de réfugiés.

Il est difficile de prévoir les répercussions qu'auront les mouvements de réfugiés de l'Europe de l'Est et de l'URSS sur le système de détermination du statut de réfugié au Canada, mais des liens importants sont déjà créés du fait que notre pays a servi de refuge d'après-guerre aux réfugiés et aux personnes déplacées de l'Europe. La popularité du Canada à ce titre devrait augmenter si les pays d'Europe de l'Ouest commencent à songer sérieusement à limiter l'accès aux migrants de l'Europe de l'Est.

Le monde a connu en 1990 maints changements radicaux. Des gouvernements ont été renversés, chaque continent a été le théâtre de conflits, et une vague de démocratisation a déferlé sur les nations de l'Europe de l'Est. Tous ces éléments ont poussé un très grand nombre de personnes à continuer de chercher refuge dans d'autres pays. À mesure que les événements qui se déroulaient dans le monde poussaient nombre des personnes déplacées vers nos rivages, notre système de détermination du statut de réfugié était mis à l'épreuve. Même si les événements récents du golfe Persique ont attiré particulièrement l'attention, aucune partie du monde n'a échappé aux extraordinaires changements qui ont eu lieu.

Afrique

De nombreuses nations africaines ont montré au cours de 1990 des signes de libéralisation politique, mais l'année a été caractérisée par des guerres civiles. Des luttes de clans et de tribus, la menace de la famine et de la sécheresse. Des migrations assez importantes ont continué de se poursuivre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Afrique cette année. La CISR a examiné plus de 3 900 revendications à l'instruction approfondie, la plupart présentées par des Somaliens (2 575), et le reste par des Éthiopiens (190), des Soudanais (139) et des Chanéens (105). Le nombre de demandeurs du Kenya et du Zaïre a augmenté en 1990.

Canada et Europe : 1988-1990

Chercheurs d'asile



* les chiffres de 1990 comprennent quelques estimations.

Le renvoi des personnes qui ne sont pas des réfugiés authentiques ou qui ne sont pas autorisées à demeurer au Canada pour des motifs humanitaires ou de compassion est le principal facteur qui empêchera qu'on abuse du système de détermination du statut de réfugié (c'est-à-dire, qu'on cherche à contourner les procédures d'immigration). L'effet dissuasif sera faible si les renvois ne sont pas effectués conformément aux dispositions pertinentes de la *Loi sur l'immigration*. La SSR pourrait ne plus être en mesure de traiter les réfugiés authentiques de façon équitable et humaine si le processus de détermination du statut de réfugié devait être entravé par un nombre de demandes sans cesse croissant.

Un objectif pour l'année qui vient

Pour 1991, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié s'est fixée comme objectif de terminer toutes les instructions approfondies moins de 90 jours après leur renvoi à la Section du statut de réfugié. Comme les nouvelles installations de Toronto commenceront à traiter des demandes en 1991 et que les changements aux procédures sont envisagés ou en cours, on prévoit que cet objectif sera atteint d'ici l'été.

beaucoup plus positifs que ceux de l'année précédente, car le système était mieux connu et mieux établi, et que ses résultats devenaient clairs. Les experts internationaux ont également manifesté une attitude très positive face au processus canadien de détermination du statut de réfugié, et certains pays envisagent de s'inspirer de l'expérience canadienne pour l'élaboration et le perfectionnement de leur propre système. Par exemple, les États-Unis ont demandé l'aide de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour établir leur nouveau centre de ressources et d'information sur les réfugiés qui s'inspire du Centre de documentation de la CISR.

Le Bureau du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a également décidé de réduire sa participation au processus canadien. Même si cette décision est d'abord attribuable à des contraintes financières, elle reflète la satisfaction générale du HCR à l'égard de la détermination du statut de réfugié au Canada.

L'avenir

Un certain nombre de problèmes devront être résolus si l'on veut maximiser l'efficacité et l'utilisation des ressources de la Commission. Le plus important de ces problèmes pour la Section du statut de réfugié et, dans une certaine mesure, pour la Subdivision de l'arrière, consistera à réduire les problèmes d'établissement du rôle qui ont causé des retards inacceptables. Même si elle continue à rationaliser ses processus internes, la CISR travaillera aussi en étroite collaboration avec la

communauté juridique afin d'examiner les raisons qui expliquent le nombre sans précédent de demandes d'ajournement et de remise. Grâce aux processus d'enquête accéléré et simplifié, la CISR travaillera aussi plus étroitement avec Immigration Canada afin d'éliminer les procédures d'audience fastidieuses qui aboutissent à la non-contestation des cas par les agents chargés de présenter les cas (ACPC). Il est peu probable que le programme d'élimination de l'arrière permette de traiter avant la date limite prévue toutes les demandes déposées avant janvier 1989. La Commission ne peut influencer directement sur le déroulement de ce programme, mais elle demeure engagée à traiter de façon équitable et avec célérité les demandes qui lui sont présentées. Toutefois, si le programme ne parvient pas à atteindre ses objectifs, le système de détermination dans sa forme actuelle pourrait s'en ressentir fortement, particulièrement si les pays étrangers y voient un signal que le Canada n'entend pas prendre de mesures particulières à l'égard des demandes de statut de réfugié qui ne sont pas présentes de bonne foi. Il pourrait en résulter une augmentation substantielle du nombre de demandeurs qui arrivent au pays chaque année, ce qui compliquerait encore la tâche de la SSR.

Sur la scène internationale, il y a peu de changement en ce qui concerne les facteurs qui poussent les migrants économiques et d'autres personnes qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention à obtenir l'asile dans d'autres pays. Il n'y a pas non plus de diminution des facteurs qui attirent ces personnes vers les pays de l'Ouest, particulièrement le Canada et les États-Unis, qui sont perçus comme des endroits propices à une nouvelle vie.

La Commission de réforme du droit a entrepris un examen des processus et procédures de la Section du statut de réfugié. Son rapport n'avait pas été publié à la fin de l'année, mais son examen visait à proposer des modifications du processus permettant de simplifier et de rationaliser les procédures tout en assurant que les demandeurs sont traités équitablement et que leurs droits sont protégés.

Le rapport « Indépendance des tribunaux et organismes administratifs fédéraux au Canada » de l'Association du Barreau canadien a été publié en septembre 1990. Même s'il portait principalement sur des questions ayant trait à l'indépendance des décisionnaires, le rapport abordait également la création d'une superstructure administrative chargée de questions comme la discipline des membres, leur présélection et leur formation. La CISR analyse actuellement un certain nombre de questions soulevées dans ce rapport au regard de ses propres responsabilités et programmes.

Au cours de l'année, le président a également décrit les progrès de la CISR devant le Comité de l'immigration de la Chambre des communes et a fait part des besoins en ressources additionnelles.

Une année marquée par l'acception

L'acception plus grande manifestée par le public, tant au Canada qu'à l'étranger, à l'égard du nouveau système de détermination du statut de réfugié est également une caractéristique de l'année 1990. Au Canada, les commentaires formulés par les médias, par la communauté juridique et par les organismes d'aide aux réfugiés ont été

Les nouvelles ressources et procédures ont permis à la Section du statut de réfugié d'accroître substantiellement le nombre de cas qu'elle peut traiter. En fait, la CISR s'est fixée comme objectif de procéder à l'étude de 3 000 revendications par mois, la moitié suivant le processus accéléré et l'autre moitié suivant la procédure habituelle d'un tribunal composé de deux commissaires. A la fin de 1990, la région de Montréal et un bureau de Toronto avaient presque atteint cet objectif. L'ouverture d'un deuxième bureau à Toronto en janvier 1991 devrait permettre à la SSR de réaliser cet objectif en quelques mois.

Une année marquée par les examens

Au cours de l'année, le vérificateur général a minutieusement examiné le fonctionnement de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (particulièrement de la Section du statut de réfugié). Dans son rapport, il s'inquiétait du nombre croissant de cas en attente en raison du volume élevé de demandes, mais il appuyait les mesures mises en place par la CISR pour surmonter le problème.

Le vérificateur général s'inquiétait également du fait qu'Immigration Canada ne renvoie pas un nombre élevé de demandeurs dont la revendication a été rejetée. La CISR partage cette inquiétude, car elle estime que seule l'application stricte des mesures de renvoi permettra de dissuader les demandeurs éventuels qui n'auraient pas de motifs sérieux de revendiquer le statut de réfugié. Comme l'a indiqué le président de la CISR devant le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration, le renvoi rapide des demandeurs éconduits constitue un élément essentiel du processus global de détermination du statut de réfugié.

Le présent rapport annuel vise à informer le Parlement des résultats de la deuxième année de fonctionnement de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). Le rapport fournit également des détails sur les tendances et les situations qui touchent les activités de la Commission.

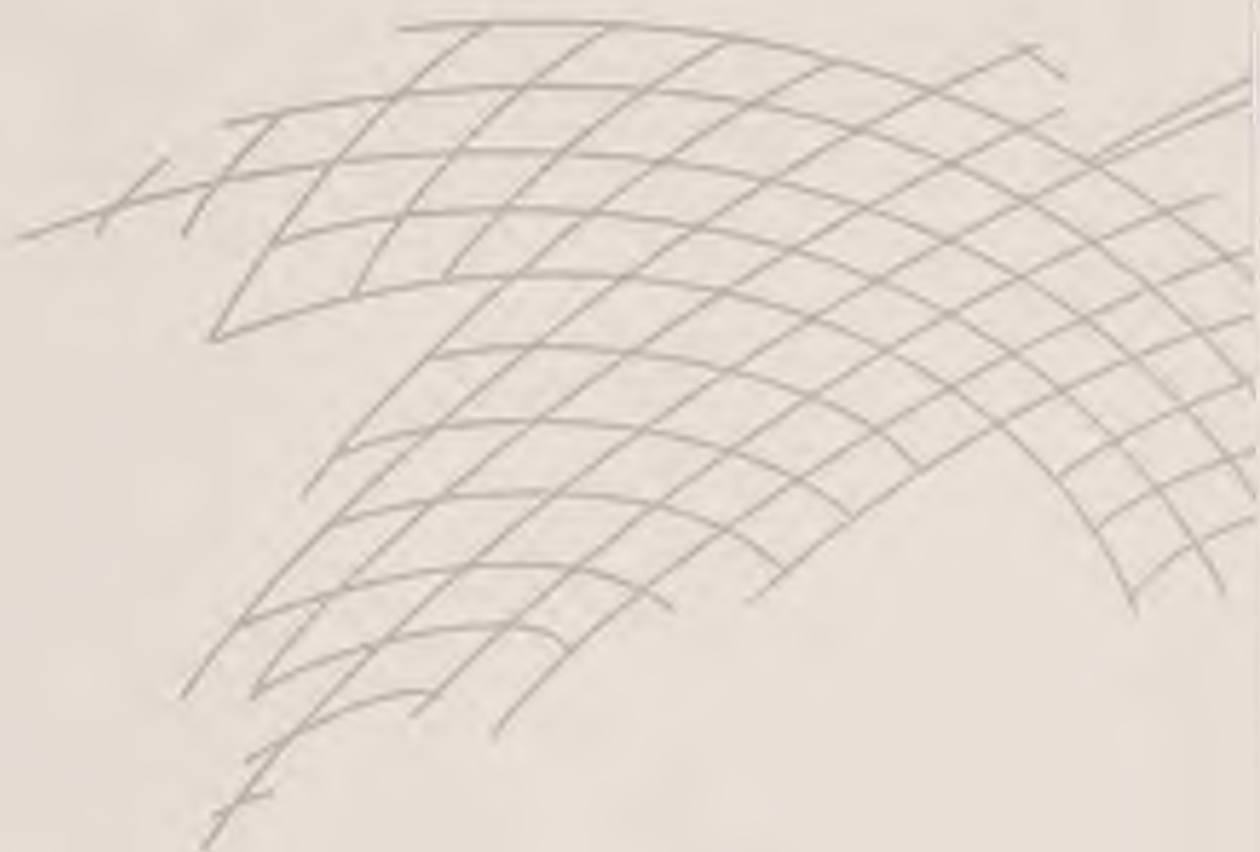
La CISR est formée de deux sections et d'une subdivision : la Section d'appel de l'immigration (SAI), la Section du statut de réfugié (SSR) et la Subdivision de l'immigration qu'incombe l'audition des appels interjetés de certaines décisions rendues en matière d'immigration. Pour sa part, la Section du statut de réfugié traite de la façon dont les personnes qui entrent au Canada peuvent revendiquer le statut de réfugié en vertu de la *Loi sur l'immigration*, laquelle comprend entre autres la définition d'un réfugié au sens de la Convention telle qu'établie dans la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, dont le Canada est signataire. La Subdivision de l'arrière est un groupe spécial de la SSR qui se consacre à régler le cas des personnes qui ont revendiqué le statut de réfugié avant le 1^{er} janvier 1989, date à laquelle le nouveau processus de détermination du statut de réfugié est entré en vigueur.

Une année marquée par l'amélioration

En 1989, la CISR a dû relever de grand défis. En effet, l'organisme a dû s'acquitter pour la première fois de ses nouvelles responsabilités, particulièrement en ce qui concerne la mise en place du nouveau processus en deux étapes de détermination du statut de réfugié. L'année 1990 a été caractérisée par le changement, car la CISR a dû traiter deux fois plus de cas qu'il n'avait d'abord été prévu lorsqu'elle a été créée. Pour lui permettre de s'acquitter de cette tâche, le Conseil du Trésor, par l'entremise d'un Budget des dépenses supplémentaires, a accru les ressources financières mises à la disposition de la

CISR. De plus, 55 nouveaux commissaires ont été nommés à la Commission. Cette augmentation des ressources a permis à la CISR de restructurer les activités de la SSR à Toronto et d'aménager des salles d'audience dans d'autres régions pour être en mesure de s'acquitter de son importante charge de travail. Un certain nombre de changements, qui avaient été amorcés sous forme de projets pilote en 1989, ont été mis en oeuvre dans toute la Section du statut de réfugié, en collaboration avec la CEIC. Ces changements comprenaient la simplification du processus d'enquête au premier palier d'audience soit à l'instruction préliminaire. Il est dorénavant possible d'acheminer les demandes non contestées par Immigration Canada à l'instruction approfondie sans procéder à l'instruction préliminaire et faire comparaitre le demandeur devant un arbitre de l'Immigration et un commissaire. À l'instruction approfondie, un processus accéléré de détermination du statut de réfugié a été mis en place pour les cas simples présentés par des ressortissants de pays où les violations des droits de la personne sont bien connues. Après avoir examiné la revendication et avoir rencontré le demandeur et son conseil, l'agent d'audience peut recommander que la revendication soit étudiée par un seul commissaire de la SSR plutôt que de faire procéder à l'audience habituelle devant un tribunal composé de deux commissaires. Le commissaire examine alors la revendication et, s'il juge qu'une décision favorable s'impose, il tient une audience au cours de laquelle le demandeur se voit reconnaître le statut de réfugié.

10	Introduction
10	Une année marquée par l'amélioration
11	Une année marquée par les examens
11	Une année marquée par l'acceptation
12	L'avenir
13	Un objectif pour l'année qui vient
14	Le contexte international
14	Afrique
15	Europe de l'Est
16	Amérique latine
16	Asie et Moyen-Orient
18	La Section du statut de réfugié
18	Le rôle de la Section
18	Le processus de détermination du statut de réfugié
18	Modifications apportées au processus au cours de l'année
19	L'année en bref
21	Situations influant sur la Section
22	La Section d'appel de l'immigration
24	Le rôle de la Section
24	L'année en bref
25	Situations influant sur la Section
27	La Subdivision de l'arrière
27	Le rôle de la Subdivision
27	Le programme d'élimination de l'arrière
27	L'année en bref
28	Situations influant sur la Subdivision
29	Revue des opérations de la CISR
29	Organisation de la Commission
29	Le rôle des commissaires et des agents d'audience
30	Section des audiences
31	Perfectionnement professionnel
31	Le Centre de documentation
31	Accès à l'information, protection des renseignements personnels, projets spéciaux
33	Services de communication
33	Services juridiques
34	Sommaire des ressources de la CISR
36	



**La Commission désire remercier les commissaires
suivants pour leurs services passés:**

George Chrysomilides
Mohinder J.S. Grewal
Judith K. Gelberger
Martin Hendricks
Vera Singh
Bruno Suppa

Haute direction :

Directeur exécutif :
Peter Harder
Directeur, Services juridiques :
Gerald Stobo
Directeur général, Opérations,
politiques et planification :
Jerry Robbins
Directeur, Systèmes informatisés :
Samuel Ho

Directeurs régionaux :

Montréal
Pierre Bourget
Toronto I
Diane Bradley
Toronto II
John Stevensen *
Région des Prairies
Dave Kornichuk *
Vancouver
Roy Gatland
*Directeur national des
opérations (Subdivision de
l'arrière)*
Laurent Matte
* Intérimaire

La Commission déplore profondément
la perte d'un de ses commissaires décédé au cours de l'année :
Jacinto Almeida, SSR de Toronto, Subdivision de l'arrière

Commissaires, Section d'appel de l'immigration

- Vancouver
Edna M. Chambers
Joan Gillanders
Des R. Verma
Région des Prairies
Helen M. Arpin (*Winipeg*)
Beverly J. Rayburn (*Winipeg*)
- Toronto
Paul A. Arjemma
Sandi Bell
Irene Chu
William Fatis
Irvin H. Sherman
Glenna M. Tisshaw
John Weisdorf

- Montréal
Denyse Angé
Marthe Durand

Subdivision de l'arrière

- Vancouver
Layne Daggett
Narinder Dhir
Patsy George
Gordon King
Toronto
Roslyn Ahara (*coordonnatrice*)
Antonia Accettola-Fuda
Margarida Almeida
Lawrence Band
Lennox M. M. Bigford
Lorne A. Butchart
Jorge A. P. Campos
Ray Cole
Basil Dass
Anne Grice
Glenn Harewood
Eunice Harker
Nancy Harries
Leonard Houzer
Ann Hulak
Susan Hunt
Sam Ifejika
William Jacobs
H. Ian Jeffers
Allan Kolyn

- Montréal
Fred Kuntz
Jackie Lastens
Karen McMillan-Aver
Mubeen Qureshi
Robert Rushowy
Lourene Scott
John Sellers
Max H. Shecter
Hyacinth Tackoor
Elda Thomas
Ranie White
George Zubulakis
Montréal
Fernand Gauthier (*coordonnateur*)
Diane Boissinot
Egan Chambers
George-Henri Cloutier
Lorraine Duguay
Veronica Mae Johnson
Yolene Jumelle
Guy Lamoureux
Jacques Lapointe
Michel Morin
Aimable Ndejuru
Gilles Sicotte
Joelyne Villeneuve-Quelllette

Louise Neville
 Stephen Ng (*à temps partiel*)
 Aileen Nicholson
 Sophie Nsiah-Yeboah
 Jean Pearce
 Borden Purcell
 Judith Ramirez
 Robert W. Reford
 Brian Riddell
 Robert G. Robarts
 Ernest A. Rotman
 Randy S. Sandhu
 Anthony Sarzotti
 Barbara I.K. Sharratt
 Susan Shatzky
 Ronald D. Shoofs
 Yuri Shymko
 Sardara Singh Chera
 Kirpal Singh Sagoo
 John R. Smith
 Ricardo Smith
 Ralph Snow
 Skri-Guggan Sri-Skanda-Rajah
 Mak Sultan
 Ethel Teitelbaum
 Barry L. Thomas
 Lorraine Thomson
 M. Valeria Toth
 Errol W. A. Townshend
 Phillip Van De Ven
 Bryan Charles Vickers
 Philip White
 Douglas J. Whitfield
 John R. Williams
 Doreen M. Winkler
 Andrew Witer
 Jerry S. Woloschuk (*à temps partiel*)
 Max Wolpert
 Montréal
 Herbert Abrams
 Lucienne Appel
 Paul Arsenault
 Joseph-Arthur Bergeron
 Marc Bergeron
 Pierre Bernier
 Marcelle Brissou
 Easton Anthony Brown
 Jean Bruneau
 Paul-André Busque
 Jean-Paul Cardinal
 Marthe Carrier
 Estelle Chamberland-Gobeil

Paule Champoux Ohrt
 Corinne Côte-Lévesque
 Jean-Guy Cotnoir
 Gérald Daoussis
 Patricia Davey
 Lana de Liamchin
 Jean-Claude Desmarais
 Régis Dionne
 Diane N. Doray
 Michel Doré
 Louis Dorton
 J. Vincent Fleury
 Jean-Pierre Gaboury
 Gérard Gagnon
 Lisa Gilad
 Georges Gustave
 Marilyn Hébert
 Roland Julien
 Abdol Kafai (*à temps partiel*)
 Oksana Kaluzny
 Bernard Lachance
 Ubald Lalanne
 Marie-Andrée Lalonde
 Dominique Lamarche
 Jacques LaSalle
 Francine Latraverse
 Alain Lavoie
 Claude Lefebvre
 Normand Longchamps
 Jean Macpherson
 Bambote Makombo
 Madeleine Marien-Roy
 Thomas Murphy (*à temps partiel*)
 Jean-Yves Pantaloni
 Vincenza Pennestri-Gauthier
 Liliane Poité
 Denyse Raymond
 Louise Raymond
 Renuka Sahay (*à temps partiel*)
 Mimi Séguin-Grace
 Michel M.J. Shore
 Bernard Sivak
 Kofi Sordzi
 James Sparks
 Antoine Tchipeff
 Raymond Terrilon
 Francine Veilleux
 Raymond ven der Buhs
 Marie Vo
 Marcel Whissel
 Dorothy Wills
 Sharon Wolfe

Vancouver
Lynda-May K. Angus
Roxana Aune
Robert H. Brisco
Ellen M. Burdett
James Robert Corley
Charles Groos
Roderick Holloway
Jean MacLeod
Carolyn McCool
Edith L. Nee
Henry Neufeld
Mabel E. Paetkau
Charles B. Paris
Emer G. Robles
Khatun Siddiqi
Nirmal Singh

Région des Prairies

David J. Frunchak (Calgary)
Enrico T. Lazo (Calgary)
Judy Lo (Calgary)
Sherry Makarewicz (Edmonton)
Dianne Pask (à temps partiel) (Calgary)
Harpal Pawa (Calgary)
John Wiele (Winnipeg)
F. William Wright (Calgary)

Toronto
Michael Abrahams
David E. Allin
Ariarani Ariaratnam (à temps partiel)
Harindar Aulach
Shiv S. Bajwa
Barrington Batchelor (à temps partiel)
William Bauer
Theresa F. Beale
William R. Bearance
Albert Bernadine
Shashi Bhatia
Nirmal Bilkhu
Jose Borgono
George A. Brown
Gary Carsen
Norval Cheeseman (à temps partiel)
Frederick G. Clark
Austin Clarke
Kent Clarke
Larry Colle
Cleo Corcoran
John W. Davis

Nazlin Daya
Riina De Faria
Cesar A. N. De Morais
Kappu Desai
Charles W. Dobson
Patrick Doran
Michael D. Douglas
Ahmed Dualen
Conrad Dutchin
Ulrich Ferdinand
Sally Flintoft
Barbara Fraser
Robert Gaudet
Adolf Goldberg
Naomi Goldie
Jeannette Goldman
George A. Griffith
John G. Guthrie
John A. Haley
Hugh R. Hanson (à temps partiel)
Arthur Harnett
Harry V. Herman
Deirdre Heywood
Alice Hope
Geoffrey Howson
Anna Jackson
William Jackson
Tatiana T. V. Jew
Nizar Jiwan
Fatima Kapasi
George Kell
Paul Komarnickiy
John K.S. Koulouras
Azucena Kurz
Gerry T. Lang
John R. Larke
Aida Leistra
Flora Liebich
Joyce McCaffrey
Desmond McConnell
Christine McNaughton
Heytram Maraj
Raquel Marzali
Paul Matarazzo (à temps partiel)
Teresa J. Maziarz
Birku Menkir
Edmond Meredith
Joyce N. Miller
Mona Mojgani
William E. Moore
Fahim Mourtazavi
Mary Yusra Mounamar

**MEMBRES
DE LA
COMMISSION
AU 31
DÉCEMBRE
1990**

Président

Gordon Fairweather

Directeur exécutif

Peter Harder

Vice-présidents

Section du statut de réfugié (SSR)

Drasko Bubalo

Section d'appel de l'immigration (SAI)
Nurjehan N. Mawani

Vice-présidents adjoints

SAI (Montréal)

Joseph S. Blumer

SSR (Région des Prairies, Calgary)

Elizabeth Bryant

SSR (Toronto)

Dorothy Davey

SAI (Région des Prairies, Winnipeg)

Lila Goodspeed

SSR (Toronto)

Anna Ker

SSR (Subdivision de l'arrière)

Firdaus James Kharras

SSR (Vancouver)

Stanley B. Knight

SSR (Montréal)

Gisèle T. Morgan

SSR (Montréal)

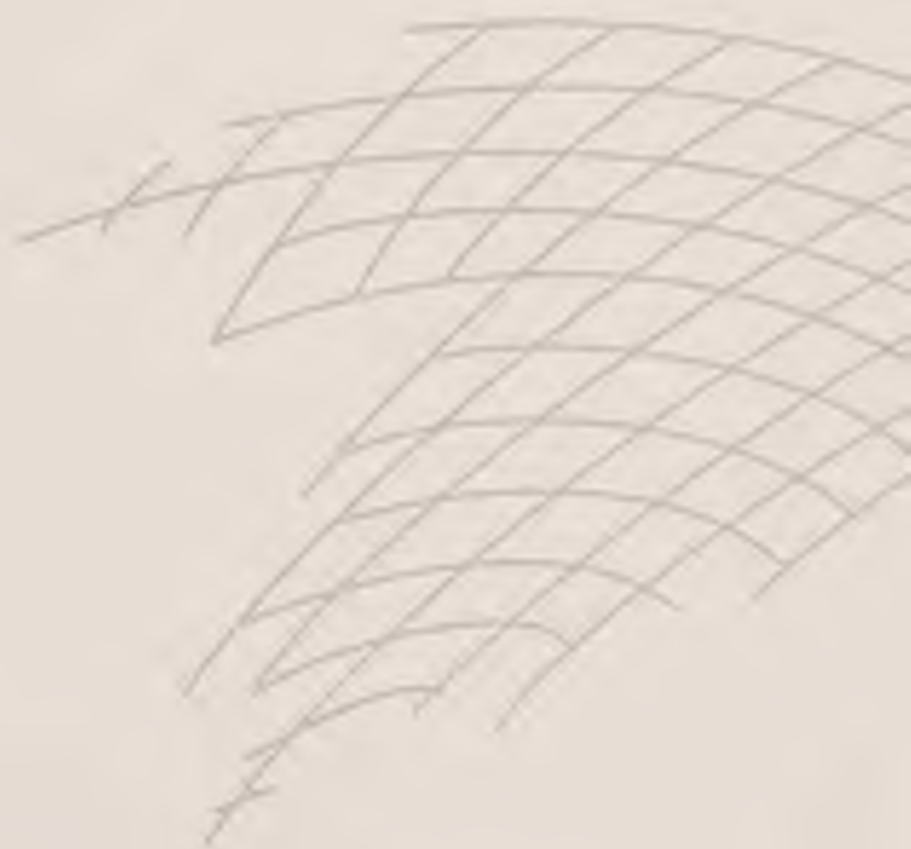
Colette Savard

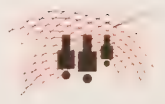
SAI (Toronto)

Kathi Spencer

SAI (Vancouver)

Andrew Z. Wlodyska





Président
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
du Canada
Ottawa, Canada
K1A 0K1

Chairman
Immigration and
Refugee Board
of Canada

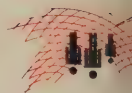
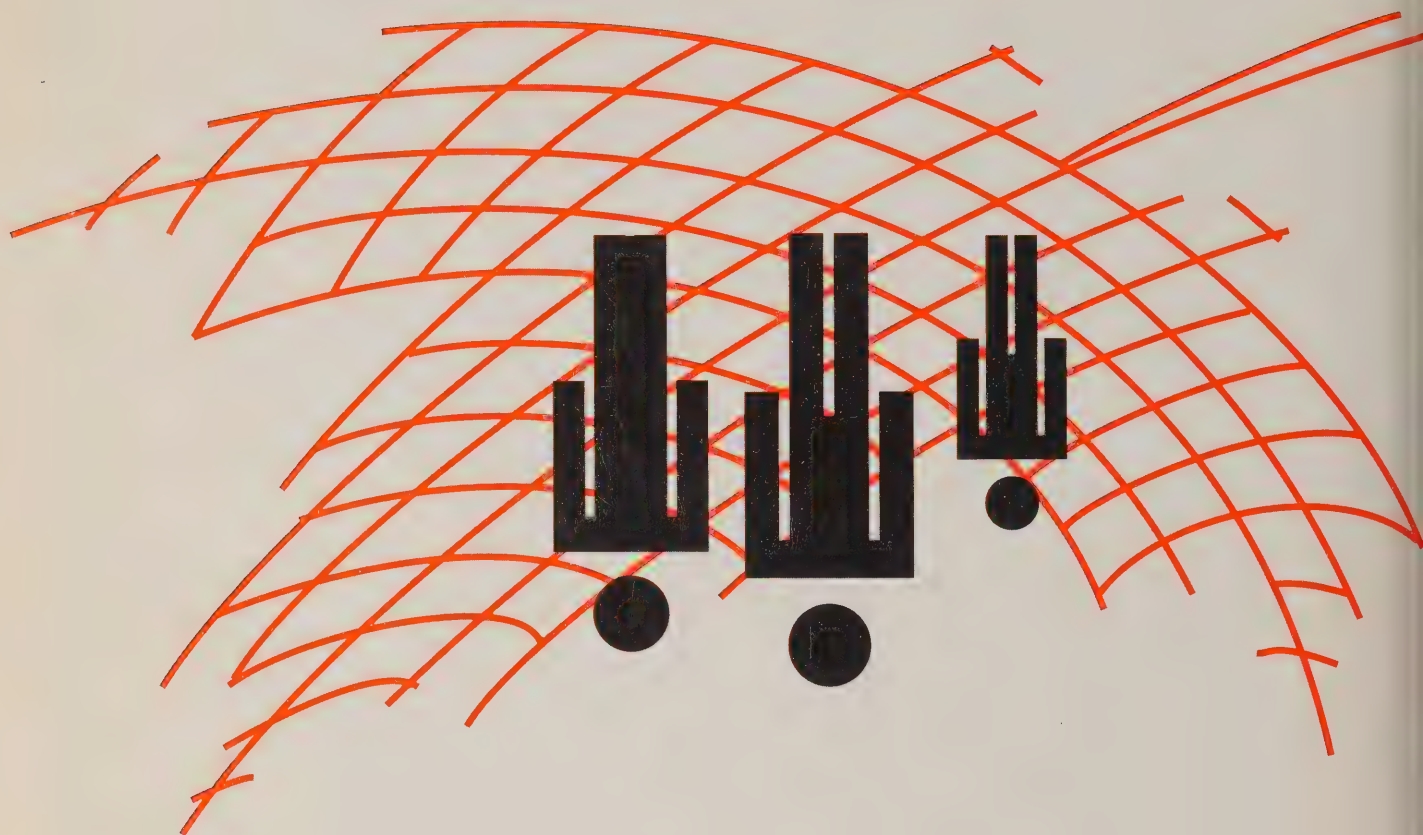
Mars 1991

Madame Barbara McDougall, c.p., députée
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Madame la Ministre,
J'ai le plaisir de vous présenter, conformément à l'article 66 de la *Loi sur l'immigration*, le deuxième rapport annuel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour la période allant du 1^{er} janvier 1990 au 31 décembre 1990.
Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Gordon Louvart
R.G.L. Fairweather

Pour l'année se terminant
le 31 décembre 1990



IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD ANNUAL REPORT

CAI
MI 81
- AS6

For the Year Ending
December 31, 1991



Immigration and
Refugee Board

La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié



Chairman
Immigration and
Refugee Board
of Canada

Ottawa, Canada
K1A 0K1

Président
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
du Canada

March, 1992

The Honourable Bernard Valcourt, P.C., M.P.
Minister of Employment and Immigration
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6



Dear Mr. Valcourt:

It is my pleasure to submit to you, pursuant to section 66 of the *Immigration Act*, the third Annual Report of the Immigration and Refugee Board, covering the period 1 January 1991 to 31 December 1991.

Yours sincerely,

R.G.L. Fairweather

**MEMBERS
OF THE
BOARD
AS AT
DECEMBER
31, 1991**

Chairman

Gordon Fairweather

Executive Director

Jerry Robbins *

Deputy Chairmen

*Convention Refugee
Determination Division (CRDD)*
Drasko Bubalo

Immigration Appeal Division (IAD)
Nurjehan N. Mawani

Assistant Deputy Chairmen

IAD (Montreal)
Joseph S. Blumer

CRDD (Prairie Region, Calgary)
Elizabeth Bryant

CRDD (Toronto)
Dorothy Davey

IAD (Prairie Region, Winnipeg)
Lila Goodspeed

CRDD (Toronto)
Anna Ker

CRDD (Backlog Subdivision)
Firdaus James Kharas

CRDD (Vancouver)
Emer G. Robles

CRDD (Montreal)
Gisèle T. Morgan

CRDD (Montreal)
Colette Savard

IAD (Toronto)
Kathi Spencer

IAD (Vancouver)
Andrew Z. Wlodyka

* Acting

Members , Convention Refugee Determination Division

Vancouver

Lynda-May K. Angus
Roxana Aune
Robert H. Brisco
Ellen M. Burdett
James Robert Corley
Charles Groos
Jean MacLeod
Carolyn McCool
Edith L. Nee
Henry Neufeld
Mabel E. Paetkau
Charles B. Paris
Khatun Siddiqi
Nirmal Singh

Prairie Region

David J. Frunchak (*Calgary*)
Enrico T. Lazo (*Calgary*)
Judy Lo (*Calgary*)
Sherry Makarewicz (*Edmonton*)
Diane Pask (*part-time*) (*Calgary*)
Harpal Pawa (*Calgary*)
John Wieler (*Winnipeg*)

Toronto

Michael Abrahams
David E. Allin
Ariarani Ariaratnam (*part-time*)
Paul Ariemma
Harindar Aulach
Shiv S. Bajwa
Barrington Batchelor (*part-time*)
William Bauer
Theresa F. Beale
William R. Bearance
Albert Bernadine
Shashi Bhatia
Nirmal Bilkhu
Jose Borgono
George A. Brown
Gary Carsen
Norval Cheeseman (*part-time*)
Sardara Singh Chera

Frederick G. Clark
Austin Clarke
Kent Clarke
Larry Colle
Cleo Corcoran
John W. Davis
Nazlin Daya
Riina De Faria
Cesar A.N. De Morais
Kappu Desai
Charles W. Dobson
Patrick Doran
Michael D. Douglas
Ahmed Dualeh
Urich Ferdinand
Sally Flintoft
Barbara Fraser
Robert Gaudet
Adolf Goldberg
Naomi Goldie
Jeanette Goldman
George A. Griffith
John G. Guthrie
John A. Haley
Hugh R. Hanson (*part-time*)
Arthur Harnett
Harry V. Herman
Deirdre Heywood
Alice Hope
Geoffrey Howson
Anna Jackson
William Jackson
Taciana T.V. Jew
Nizar Jiwan
Fatima Kapasi
George Keil
Paul Komarnicky
John K.S. Koulouras
Azucena Kurz
Gerry T. Lang
John R. Larke
Alida Leistra
Flora Liebich
Joyce McCaffrey
Desmond McConnell
Christine McNaughton
Heytram Maraj
Raquel Marziali
Paul Matarazzo (*part-time*)

Teresa J. Maziarz
 Birku Menkir
 Edmond Meredith
 Joyce N. Miller
 Mona Mojgani
 William E. Moore
 Fahimeh Mortazavi
 Mary Yusra Mouammar
 Louise Neville
 Stephen Ng (*part-time*)
 Aideen Nicholson
 Sophie Nsiah-Yeboah
 Jean Pearce
 Borden Purcell
 Judith Ramirez
 Robert W. Reford
 Brian Riddell
 Robert G. Robarts
 Ernest A. Rotman
 Kirpal Singh Sagoo
 Randy S. Sandhu
 Anthony Sarzotti
 Barbara I.K. Sharratt
 Susan Shatzky
 Ronald D. Shoots
 Yuri Shymko
 John R. Smith
 Ricardo Smith
 Ralph Snow
 Sri-Guggan Sri-Skanda-Rajah
 Mak Sultan
 Ethel Teitelbaum
 Barry L. Thomas
 Lorraine Thomson
 M. Valeria Toth
 Errol W.A. Townshend
 Philip Van De Ven
 Bryan Charles Vickers
 Douglas J. Whitfield
 John R. Williams
 Doreen M. Winkler
 Andrew Witer
 Jerry S. Woloschuk (*part-time*)
 Max Wolpert

Montreal

Herbert Abrams
 Jak Almaleh
 Lucienne Appel
 Paul Arsenaault
 Joseph-Arthur Bergeron
 Marc Bergeron
 Pierre Bernier
 Marcelle Brisson

Easton Anthony Brown
 Jean Bruneau
 Paul-André Busque
 Jean-Paul Cardinal
 Marthe Carrier
 Paule Champoux
 Corinne Côté-Lévesque
 Gérald Daoussis
 Patricia Davey
 Lana de Liamchin
 Jean-Claude Desmarais
 Régis Dionne
 Diane N. Doray
 Michel Doré
 Louis Dorion
 J. Vincent Fleury
 Jean-Pierre Gaboury
 Gérard Gagnon
 Lisa Gilad
 Georges Gustave
 Marilyn Hébert
 Roland Julien
 Abdol Kafai (*part-time*)
 Oksana Kaluzny
 Bernard Lachance
 Ubald Lalanne
 Marie-Andrée Lalonde-Morisset
 Dominique Lamarche
 Jacques LaSalle
 Francine Latraverse
 Alain Lavoie
 Claude Lefebvre
 Normand Longchamps
 Jean Macpherson
 Bamboté Makombo
 Madeleine Marien-Roy
 Thomas Murphy
 Jean-Yves Pantaloni
 Vincenza Pennestri-Gauthier
 Liliane Poiré
 Denyse Raymond
 Louise Raymond
 Thomas Rideout
 Renuka Sahay
 Mimi Séguin-Grace
 Michel M.J. Shore
 Bernard Sivak
 Kofi Sordzi
 James Sparks
 Antoine Tchipeff
 Raymond Terrillon (*part-time*)
 Francine Veilleux
 Raymond ven der Buhs
 Marie Vo
 Marcel Whissel
 Dorothy Wills
 Sharon Wolfe

Members , Immigration Appeal Division

Vancouver

Edna M. Chambers
Joan Gillanders
Des R. Verma

Prairie Region

Helen M. Arpin (*Winnipeg*)
Beverly J. Rayburn (*Winnipeg*)

Toronto

Sandi Bell
Irene Chu
William Fatsis
Irvin H. Sherman
Glenna M. Tisshaw
John Weisdorf

Montreal

Denyse Angé
Marthe Durand

Backlog Subdivision

Vancouver

Layne Daggett
Narinder Dhir
Patsy George
Gordon King

Toronto

Roslyn Ahara (*Coordinator*)

Margarida Almeida
Lawrence Band
Lennox M. M. Bigford
Mavis Burke
Lorne A. Butchart
Jorge A.P. Campos
Fay Cole
Basil Dass
Anne Grice
Glenn Harewood
Eunice Harker
Nancy Harries
Leonard Houzer
Ann Hulak
Susan Hunt
Sam Ifejika
William Jacobs
H. Ian Jeffers
Allan Kolyn

Fred Kuntz
Jackie Lautens
Karen McMillan-Aver
John Morrison
Mubeen Qureshi
Robert Rushowy
Lourene Scott
John Sellers
Max H. Shecter
Pamela Stratton
Hyacinth Tackoor
Elda Thomas
Ranie White
George Zubulakis

Montreal

Fernand Gauthier (*Coordinator*)

Diane Boissinot
Egan Chambers
Georges-Henri Cloutier
Joel Hartt
Veronica Mae Johnson
Yolène Jumelle
Guy Lamoureux
Jacques Lapointe
Michel Morin
Aimable Ndejuru

The Board wishes to thank the following Members for their past service:

Antonia Accettola-Fuda
Estelle Chamberland-Gobeil
Jean-Guy Cotnoir
Lorraine Duguay
Conrad Dutchin
Roderick Holloway

Stanley Knight
Gilles Sicotte
Jocelyne Villeneuve-Ouellette
Philip White
William Wright

Executive Branch:

Executive Director:
Jerry Robbins *

Director, Legal Services:
Gerald Stobo

*Director General, Operations,
Policy and Planning:*
Pierre Bourget *

*Director General, Finance, Personnel
and Administration:*
Terry R. Hickey

*Director General, Documentation,
Information and Research:*
Graham Howell

Director, Information Systems:
Samuel Ho

Regional Directors:

Montreal
Simon Pélusse *

Toronto I
John Stevenson *

Toronto II
Sam Laredo *

* Acting

Prairie Region
Dave Kornichuck

Vancouver
Roy Gatland

*National Director of Operations
(Backlog)*
Laurent Matte

*We wish to offer our heartfelt congratulations to our former
Executive Director, Peter Harder, on his appointment as
Associate Deputy Minister of Immigration.*

**TABLE OF
CONTENTS**

Introduction by the Chairman	10
Statistics Not the Whole Story	
Equilibrium Achieved	
Increased Workload	
International Uncertainty	
Proposed Changes and Impact	
Expansion, Reconstruction	
The International Context	13
Africa	
Middle East	
Asia	
Latin America and the Caribbean	
Eastern Europe	
The Convention Refugee Determination Division	18
The Role of the Division	
The Refugee Determination System	
The Simplified Inquiry Process	
The Expedited Process	
Refining the Procedures	
The Year In Review	
Issues Affecting the Division	
The Immigration Appeal Division	24
The Role of the Division	
The Year In Review	
Issues Affecting the Division	
Significant Cases	
The Backlog Subdivision	28
The Subdivision and the Backlog	
Clearance Program	
The Year In Review	
Next Steps	
IRB Operational Review	30
Organization of the Board	
The Roles of Members	
and Refugee Hearing Officers	
The Hearings Division	
Professional Development	
The Documentation Centre	
Access to Information, Privacy	
and Special Projects	
Communications Services	
Information Systems	
Legal Services	
IRB Resource Summary	38

INTRODUCTION BY THE CHAIRMAN

Statistics Not the Whole Story

The content of this, the third Annual Report of the Immigration and Refugee Board (IRB), includes information and statistics. These relate to the refugee determination process, the number of refugee claimants entering Canada, the number of Board Members and staff assigned to deal with them, and the resources voted by Parliament so that the Board can meet international and domestic obligations to refugee claimants, as well as its responsibilities to hear immigration appeals.

It is the responsibility of the Convention Refugee Determination Division (CRDD) to decide who is and who is not a Convention refugee according to the definition set out in the Geneva Convention of 1951 and its 1967 protocol, as reflected in Canada's *Immigration Act*, as amended in 1988.

The Immigration Appeal Division (IAD) hears appeals from people such as permanent residents of Canada and holders of valid visitors' visas who have been denied entry to or ordered removed from Canada. The Appeal Division also hears appeals from Canadian citizens and permanent residents who have sponsored applications by close family members wishing to immigrate to Canada, which have subsequently been refused by a visa officer.

While these numbers tell a story that is important for Parliamentarians and Canadians to hear, no one should be held captive by them. There is only one proof of the effectiveness of the Board as an administrative tribunal entrusted with a specific task consistent with Canada's long-standing tradition of humanitarianism. That is whether or not refugee claimants — individual men, women and children — can expect to have their status decided quickly and compassionately, in accordance with the *Immigration Act*, subject to our concern for fundamental justice and the provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

One fact shines through all the tables and statistics. That is, most claimants are now able to anticipate a rapid disposition of their claims by dedicated, hard-working and well-trained Members, supported by an equally dedicated and committed staff.

Where the Board might err, the Federal Court of Canada provides a formal recourse. This is as it should be in a country where the rule of law and principles of democratic accountability prevail.

Equilibrium Achieved

I am very pleased to report that, in the third year of its operations, the Board was able to balance claims received with decisions made. By that I mean, with respect to the refugee determination system, the Board was deciding claims as quickly as they were being brought forward.

The Annual Report contains details as to how we managed to achieve this. Specialization, expedited processes, greater efficiency in the use of two-Member panels, a fully operational second office in Toronto and enhanced knowledge of and experience with the process on the part of Members, staff and the Immigration Bar account for much of this progress. In addition, a decline in the number of claimants entering Canada helped to reduce the workload at the initial hearing level. I am particularly pleased that this equilibrium has been achieved without resorting to appeals to Parliament for additional resources and without sacrificing our diligent attention to fairness and consideration of each claim on its individual facts.

The Board is now fully capable of meeting the demands placed upon it on an annual basis while reducing the number of cases pending built up over the first two years of operations. Thus, Canadians can be assured that, given current conditions, they will not have to face the spectre of another Backlog Clearance Program to deal with the plight of thousands of individuals caught in a system unable to cope with the demands placed upon it.

Even though the Board has met the goals established last year, we are not content with these achievements. We are constantly seeking ways to improve the system and continue to work with the Immigration Bar as well as other interested groups to expedite hearing and decision-making processes. Our Documentation Centre, which has achieved an international reputation for the quality of its work, is providing Board Members with timely and accurate information on country conditions and special factors even as the international community undergoes dramatic change. And the Board continues to emphasize training and professional development.

Increased Workload

Mass movements of people, albeit many of them not Convention refugees, pose serious challenges to any determination system that is based upon an individual hearing for each person making a claim. Given the increase in the number of claimants entering Canada during the past few years, no system, however structured, could possibly cope with the workload. The expedited process is an ad hoc administrative response to the reality of numbers.

In international comparisons, Canada's refugee determination system contains a very comprehensive set of checks and balances. Fairness to the individual claimant is the fundamental hallmark of our process. Being able to say yes quickly is the essence of the Board's credibility.

In order to improve our ability in this regard, it may be time for Parliament to consider abolishing the two-stage hearing process, since there is a 90 per cent plus concession rate at the initial hearing. This would enable more expeditious review at the full hearing stage, thereby allowing claimants to move more quickly through the system and concentrate the resources of the Board and its Members where they could achieve maximum benefit for claimants.

International Uncertainty

These are days when capital and information flow freely without impediments of national boundaries. Border controls and strategies for stemming migratory movements have become a major policy issue for many states.

This effort is evident in such activities as the signing of the Dublin Convention by the member states of the European Community in 1990. The Convention sets out detailed rules for deciding which member state is obliged and is competent to examine applications for asylum. While it does not create uniform rules for the determination of such refugee claims, it does permit the nations of the European Community to deny consideration of refugee status to anyone whose claim has been rejected by one of the signatories.

The Immigration and Refugee Board believes that bilateral or multilateral cooperation among states is a positive development and could contribute to a more comprehensive framework of refugee protection. It is our view, however, that such arrangements can best be made with the support and involvement of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

Proposed Changes and Impact

The Government intends to change immigration regulations which, among other things, will alter the definitions and levels respecting family class immigrants as well as medical inadmissibility. These changes could have a substantial impact on the work of the Immigration Appeal Division. In addition, the Minister's commitment to stronger departmental enforcement and removal measures will increase the number of appeals to the IAD.

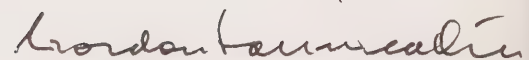
In an uncertain world environment and with a domestic public mood that can only be described as introspective given current constitutional discussions, gaining public acceptance of these proposed changes will be challenging. The Board is ready to continue its public education activities to explain its role and Canada's international obligations in the field of immigration and refugee determination.

Expansion, Reconstruction

I want to conclude by thanking all Members and staff for their forbearance in getting through a challenging year on the administrative front. The second office in Toronto, Toronto 2, was opened in January and rapidly became fully operational. Meanwhile, the original Toronto office, Toronto 1, has suffered through a reconstruction program that would have bedeviled less committed individuals.

The Board was obviously affected by the general Public Service strike. I am pleased to report that because of the quality of the relationship between Members and staff, the strike produced only minimal disruptions in hearings. What down-time occurred was used by Members to prepare reasons for decisions in cases where hearings had already been concluded.

Toward the end of the year, the Board lost a very valued colleague, when Peter Harder, our first Executive Director, was promoted to Associate Deputy Minister, Immigration. We will miss Mr. Harder's skill, sensitivity and understanding as the administrative head of the Board. However, Mr. Harder's promotion will ensure that a good relationship continues between the Board and the Department, a relationship that is essential to both organizations meeting the goals Canadians expect of them.



R.G.L. Fairweather

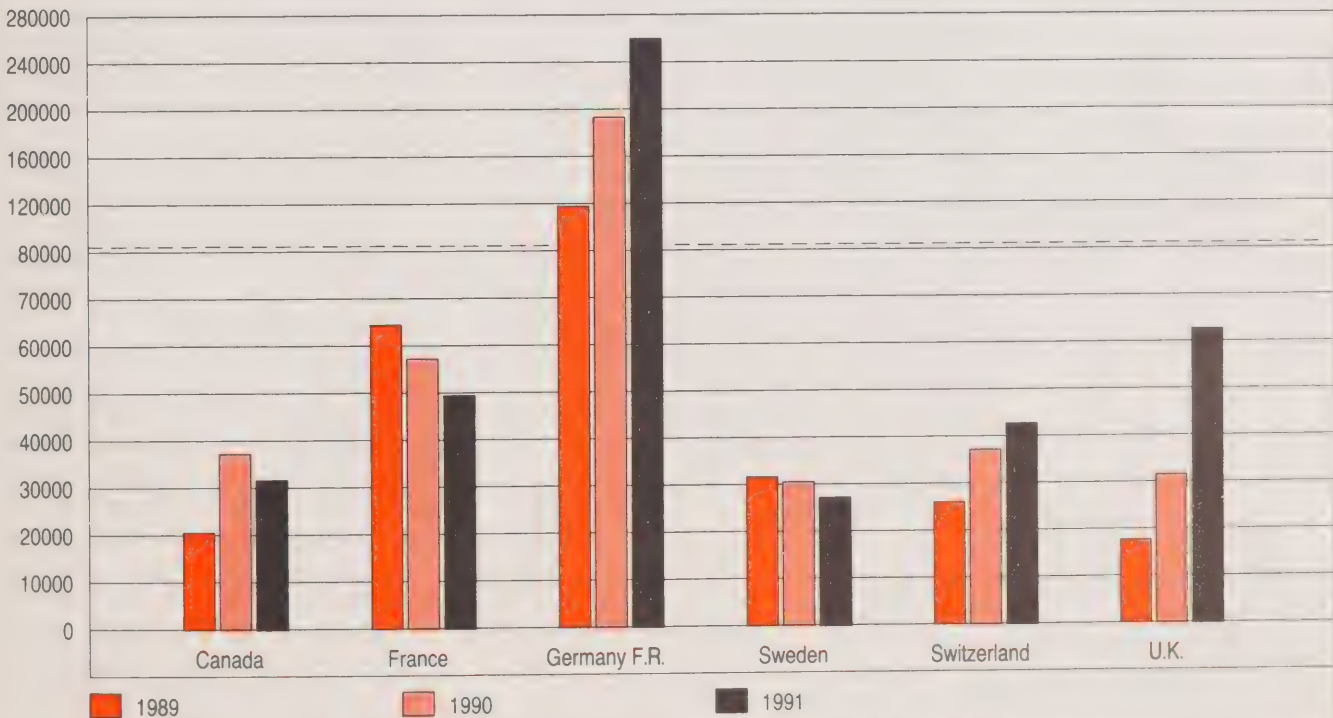
THE
INTERNATIONAL
CONTEXT

Africa

In general, the past year witnessed a change in the attitude of western countries toward Africa. Democratization, respect for human rights and the promotion of the rights of women became major concerns within the international community. Donor countries, with Canada in the lead, have reaffirmed policies that relate foreign aid to the recipient country's human rights record. In Africa, the year was characterized by significant changes in government and a substantial increase in demonstrated support for multi-party democracy in Cameroon, Ghana, Kenya, Nigeria, Tanzania, Zambia and Zaire.

The conflict in the Horn of Africa culminated in the fall of the Somali and Ethiopian governments. In January 1991, the forces of the United Somali Congress (USC) brought an end to Siad Barre's 20 years of dictatorship, compelling him to flee Mogadishu. The USC's assumption of power and the creation of an interim government without consultation angered the Somali National Movement (SNM) and precipitated a power struggle among various Somali political groups. The ongoing refugee problem in this region of Africa resulted in the production of two Documentation Centre *Question and Answer Series* papers entitled *Horn of Africa: Somalis in Djibouti, Ethiopia and Kenya* and *Horn of Africa: Multiple Citizenship of Ethnic Somalis*.

Canada and Europe: 1989-1991
Asylum-Seekers



*1991 figures include some estimates.

Events in Ethiopia in 1991 led to the ouster of President Mengistu Haïle Mariam by the Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF). The EPRDF has inherited famine, ethnic conflict, a bankrupt economy and the question of what to do with thousands of detained military personnel. The fall of Mengistu's regime brought an end to Eritrea's 30-year guerrilla war. The Eritrean Popular Front for Liberation (EPLF) captured Asmara and declared Eritrea an independent state. Reportedly, the EPLF has stripped Eritrea of all traces of the former regime. Efforts at economic reconstruction, however, are hampered by Eritrea's dependence on Ethiopia and its ambiguous international status pending a referendum on self-determination scheduled for 1993.

Kenya's image as Africa's "haven for democracy and peace" was tarnished by reports of arbitrary arrests and detention of political opponents and by the disappearance and subsequent murder of the former Minister for Foreign Affairs, Dr. Robert Ouko.

Elsewhere in Africa, elections in Benin and Zambia ended the reign of Mathieu Kérékou and Kenneth Kaunda respectively. Hissène Habré of Chad and Moussa Traoré of Mali were ousted by military coups d'État.

Zaire was the scene of rising violence and repression in 1991, a situation that provoked the intervention of Belgian and French paratroopers to secure the safety of foreigners. This crisis remains unresolved despite attempts by President Mobutu Sese Seko to calm the situation.

North Africa witnessed a resurgence of Islamic fundamentalism, particularly in Tunisia, Algeria and Morocco. In Sudan, conflict between the Sudanese People's Liberation Front and the Sudanese government resulted in an influx of refugees into Uganda fleeing both the civil war and famine.

In South Africa, progress toward a more democratic state continued albeit hampered by violence between members of Mangosuthu Buthe's Inkatha Freedom Party and Nelson Mandela's African National Congress. This situation was further complicated by the Inkathagate scandal surrounding the payment of large sums of money by the government to political organizations including the Inkatha.

Middle East

Of all the events that occurred in the Middle East in 1991, the Gulf War was the most significant. Iraq's defeat in that war sparked insurgency movements by both Shi'a and Kurdish minorities. Iraqi reprisals against these two groups provoked major flows of asylum-seekers to neighbouring countries. The Kurds fled to the extreme north of Iraq, as well as to Turkey and Iran, while the Shi'a escaped mainly to Iran. As part of its monitoring of events in the region, the Documentation Centre produced reports entitled *The Persian Gulf: The Situation of Foreign Workers and Exit and Return in the Occupied Territories*.

The past year also witnessed unprecedented developments in the Arab-Israeli conflict. A peace conference held in Madrid under the sponsorship of the United States and the Soviet Union brought together the principal parties involved: the Israelis, Palestinians, Syrians, Jordanians, Lebanese, and Egyptians. Although a positive step, the conference demonstrated the entrenched differences based on complex issues that have yet to be resolved.

In Lebanon, the most important change in 1991 was the gradual reduction of fighting (except in South Lebanon), followed by the relative neutralization of most of the militias under the auspices of the Lebanese and Syrian armies. This paved the way for the resumption of Lebanese government control over its services for the first time in many years. The Documentation Centre published a cultural profile on the Shi'a and Sunni communities in Lebanon and started work on a country profile on Lebanon.

Asia

The year witnessed a number of changes to the political, economic and social situations in South Asia. Although sporadic fighting continued between Najibullah's regime and the Mujahiddin in Afghanistan, a breakthrough leading to peace may now be possible. During the summer of 1991, the governments of the USSR and United States agreed to end arms supplies to Afghanistan by the end of the year. In addition, all parties including Pakistan, have reached broad consensus on the United Nations five-point peace plan.

Pakistan has continued to liberalize its economy and enjoys freedom of the press. However, it has not yet been able to control ethnic violence in the provinces of Sind and Kashmir. Furthermore, implementation of Islamic law in April 1991 and changes to the criminal code in 1990 and 1991 have had a regressive impact on the human rights situation in Pakistan. In June 1991, the Documentation Centre published a cultural profile on the Ahmadiyya, a group that is affected by these new measures.

In Bangladesh, violent clashes erupted between supporters of the ruling National Party and the Awami League after the February 1991 elections, which were generally recognized as free and fair. A few months later, Bangladesh's unstable government and economy were shaken by a devastating typhoon. An issue paper entitled *The Fall of President Ershad* was produced by the Documentation Centre in February.

India endured violent elections in May 1991. In addition, many died in the course of communal, caste and separatist clashes, mainly in Punjab and Kashmir. Conflict continued in Sri Lanka between Sri Lankan troops and the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE). An unwelcome development during the year was the transformation of the LTTE from a guerrilla army into a more traditionally-organized force, a move that contributed to several spectacular and lengthy battles in the North of the country.

The government has recently begun to signal its increased willingness to deal seriously with human rights abuses. In Myanmar, military forces are still fighting with rebels. Arbitrary arrests, ill-treatment and extralegal execution of dissidents continued throughout the year. In October, Aung San Shuu Kyi, under house arrest since her National League for Democracy's May 1990 election victory was disallowed by the military, was awarded the Nobel Peace Prize for her courageous stand against the military regime.

In China, attention remained focused on human rights issues as the government tried to downplay the significance of its repression of the 1989 democracy movement while maintaining "unity and stability" at home in light of the collapse of Communism in Eastern Europe and the Soviet Union. Prison conditions for dissidents, the use of torture, suppression of national minorities, a crackdown on underground religious leaders, repression of political dissent, and the denial of personal freedoms sometimes associated with the over-zealous application of the one-child policy, remain issues in the human rights context.

In Hong Kong, where over 60,000 Vietnamese refugees remain in holding camps, the controversial process of obligatory repatriation began after an agreement was reached among the Hong Kong, British and Vietnamese governments. The Vietnamese government has agreed not to mistreat or harass the returnees, whose circumstances will be monitored by the UNHCR. On another front, uncertainty about the future of Hong Kong after the People's Republic of China regains sovereignty in 1997 has increased tension in the British colony and spurred emigration.

The four armed and antagonistic Cambodian political factions finally signed a peace agreement in Paris on October 23, 1991, bringing to an end the 13-year civil war. The United Nations is assisting the Phnom Penh administration to pave the way for elections in 1993 and has designed a repatriation plan, which will address important issues such as transportation through mined areas and return of refugees to their old properties and land. Repatriation of some 500,000 displaced

persons from the Thai border is expected to start in March 1993.

In Indonesia, attention was focused on tensions in East Timor, which has experienced marked political repression since the 1975 invasion by the Indonesian army. In November, soldiers opened fire on a funeral procession in Dili, killing and wounding numerous unarmed people. Further killings and arrests followed despite widespread international condemnation.

Latin America and the Caribbean

Democracy has not yet proved to be the instant remedy many had hoped would cure Latin America's ills. While some countries — Bolivia, Chile and Ecuador among them — showed signs of economic stability and improved human rights records, increasing demographic pressures and economic decline in other countries boosted violence, corruption and a breakdown of the rule of law.

In Colombia, the government promulgated a new constitution and an important guerrilla group renounced violence to participate in politics, though another increased its attacks on economic targets. However, the government did succeed in achieving a relative peace with the Columbian drug cartels.

In Peru, President Fujimori imposed severe economic measures to curb a major crisis amid growing corruption and violence. Similarly, sharply increasing corruption and criminal activity have been associated with Argentina's ongoing economic, social and political problems — a situation analyzed in two *Question and Answer Series* papers produced by the Documentation Centre during the year.

Dialogue between governments and insurgents during the past year provided encouraging signs for future peace in El Salvador and, to a lesser extent, Guatemala. This is in contrast with renewed tensions that arose between former Contra and Sandinista militants in Nicaragua. Panama suffered numerous terrorist attacks throughout 1991, while drug trafficking, corruption and crimes of violence increased as politicians attempted to cope with its still-to-be-defined political structure. On the other side of Central America, Mexico initiated new discussions with the United States to cooperate in reducing the northward flow of refugees and migrants.

In the Caribbean, perhaps the most stunning event of 1991 was the coup in Haiti. The overthrow of President Aristide, accompanied by civilian deaths and continuing social unrest, received widespread international condemnation, including Canada's. Cuba's increased isolation, as a result of the withdrawal of Soviet markets and aid, put additional pressure on the government to consider new markets and develop new policies within newly-emerging post-revolutionary parameters.

Eastern Europe

Most countries in Eastern Europe faced economic difficulties in 1991. In spite of increased unemployment and crime and shortages in consumer goods and housing, steps toward the consolidation of democracy were taken in several countries. These steps included the holding of elections in Poland, Bulgaria and several of the Soviet republics.

In many states, further political and social reforms were introduced, including a new constitution in Bulgaria, judicial reform in Czechoslovakia, new emigration legislation in the Soviet Union, and the provision of social benefits to the unemployed in Romania.

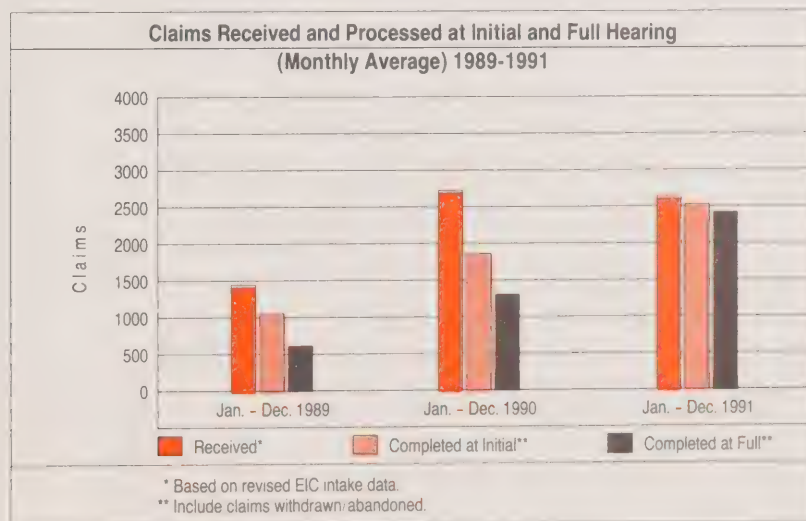
The year was also marked by rising nationalism in Eastern Europe. In several states, nationalist sentiments led to discrimination, demonstrations and violence against minorities. There was evidence of increased activity by anti-Semitic organizations in the Soviet Union, and fear of a revival of anti-Semitism was present in many other East European states. A number of ethnic groups throughout the region expressed the desire for increased autonomy and, in some cases, a state of their own. In several parts of Yugoslavia and the Soviet Union, ethnic tensions resulted in escalating violence. In Croatia, one of the republics of Yugoslavia, the situation degenerated into civil war.

In the Soviet Union, an attempted coup in August resulted in fundamental alterations to the country's political and legal systems. The governments in a number of Soviet republics, such as Georgia, Tajikistan, and Kyrgyzstan, also faced considerable internal opposition. In the last five months of 1991, several republics declared independence. Lithuania, Latvia and Estonia were recognized internationally as independent states in late August. On December 2, Canada recognized Ukraine, and on December 25, recognized Russia and other republics as independent states. By the end of December, the Soviet Union virtually ceased to exist. However, several of the former Soviet republics announced that they would form a decentralized organization, the Commonwealth of Independent States, which would address issues of common concern.

Elsewhere in the region, protests in Bucharest in September resulted in the resignation of the Prime Minister of Romania and his cabinet. The Bulgarian election resulted in a slim majority for the internally-divided Union of Democratic Forces over the Bulgarian Socialist Party, with the predominantly Turkish Movement for Rights and Freedoms holding the balance of parliamentary seats. In Poland, only about 40 per cent of the population turned out to vote in October's parliamentary elections. In Czechoslovakia, the debate over the future structure of the state intensified.

In order to help Board Members and others remain informed on the rapid pace of change in Eastern Europe and the Soviet Union, in October the Documentation Centre produced *USSR: Country Profile* as well as *Question and Answer Series* papers on Bulgaria and Romania. A special forum on the USSR was also held in October and videotaped to be made available to all those interested.

Violence and faltering economies in Eastern Europe have raised fears in Western European states that the region will be the source of mass movements of people to the West. In some states, including the Federal Republic of Germany and France, xenophobia and economic problems have increased the level of intolerance against foreigners. The Italian government returned to Albania thousands of asylum-seekers. The general response of Western European countries has been to impose more stringent controls on, and restrict access of, people from Eastern Europe.



THE CONVENTION REFUGEE DETERMINATION DIVISION

The Role of the Division

The Convention Refugee Determination Division (CRDD) is an independent quasi-judicial body established under the *Immigration Act* as amended in 1988. It has jurisdiction to determine whether refugee claimants in Canada who are eligible for consideration and have a credible basis for their claims are Convention refugees as defined in the legislation. The CRDD also hears applications by the Minister of Employment and Immigration respecting cessation of refugee status as well as ministerial requests to reconsider and vacate earlier determinations on the basis of fraud, misrepresentation or the concealment of material facts.

The Members of the CRDD have the powers of a commissioner as defined in Part I of the *Inquiries Act*, including the power to summon and examine witnesses, issue commissions or requests for the taking of evidence in Canada, administer oaths, and engage services required for full and proper hearings. The operations of the CRDD are governed by Rules of Procedure, approved by the Governor-in-Council, as authorized by the *Immigration Act*.

Legislation provides that the CRDD be composed of up to 65 full-time permanent Members with full- and part-time temporary Members to be appointed as the workload requires. CRDD permanent Members serve, during good behaviour, for renewable terms of up to five years; temporary Members for renewable terms not exceeding two years.

The Refugee Determination System

Refugee determination in Canada is a two-stage process consisting of an initial hearing and a full hearing. At the initial hearing a two-member panel consisting of a Canada Immigration Adjudicator and a CRDD Member consider the eligibility of the refugee claimant and examine whether or not the claim has a credible basis.

Ineligible claimants are those recognized as Convention refugees in another country and who have a valid and subsisting travel document under the Convention, previously rejected claimants who have not been out of the country for more than 90 days, persons convicted of serious crimes, known war criminals and security risks. Once a person is deemed eligible for consideration as a refugee, the panel examines the evidence supporting the claim.

Using a low threshold test, only one of the two panelists need decide that there is a credible basis for the claim to be referred to the full hearing. Both panelists must agree that there is no credible basis for the claimant to be rejected.

The Simplified Inquiry Process

In order to improve this stage of the determination system, CEIC, the Immigration Adjudication Branch of Immigration Canada and the CRDD have initiated the simplified inquiry process (SIP). Under the SIP, the hearing is in effect a paper screening of the evidence supporting the credible basis of the refugee claim. Taking into account both referral and acceptance rates, claimants who have a credible basis are moved to the full hearing level without being required to appear before the Immigration adjudicator and CRDD member for the initial hearing. These claimants are those whose claims would be conceded by the Department's Case Presenting Officer (CPO), representing the Minister, at some time before the initial hearing. Where CPOs concede that a case does have a credible basis, the panel has no choice but to refer the claimant to a full hearing.

Through the SIP, claimants and counsel submit the requisite documentation to the CPO for review. The CPO confirms credible basis to all concerned, and referral to the full hearing level takes place virtually automatically. However, if the CPO does not confirm credible basis, those cases have an initial hearing with all parties present.

The Expedited Process

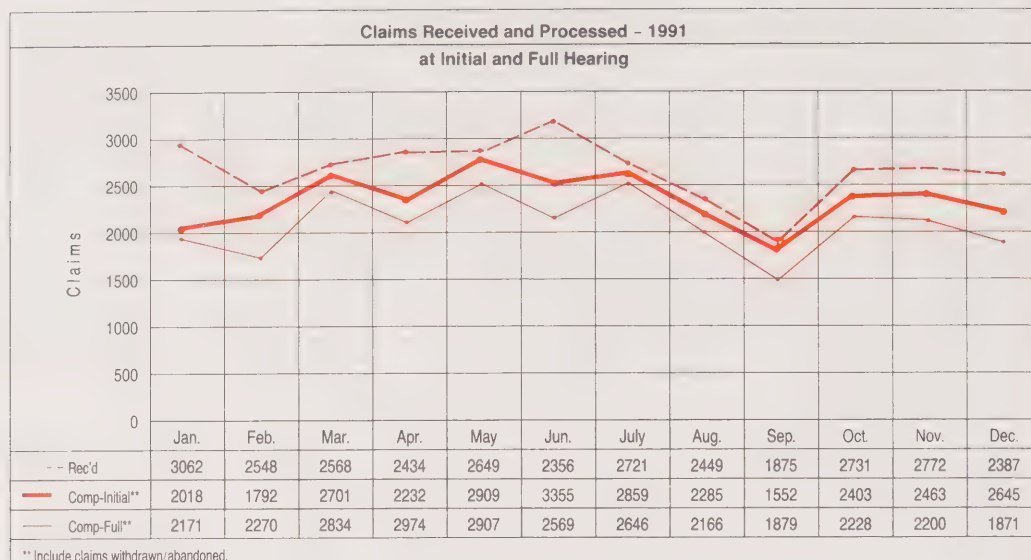
At the full hearing, the CRDD alone is responsible for determining the validity of the claim. During this hearing, a two-Member panel considers the evidence presented by the claimant in relation to known conditions in the country in which the claimant alleges a well-founded fear of persecution. Again, both Members must agree to reject the claim, whereas only one Member need agree that the claimant's circumstances fit the definition of a Convention refugee for the claim to be allowed.

An expedited process has been established to improve efficiency and enable Members to deal with more claims. This allows for a single CRDD Member to determine the claimant to be a refugee where the facts and circumstances of a claim are particularly clear. The expedited process begins with Refugee Hearing

Officers (RHO) screening claims and bringing forward those in which all essential features to establish a well-founded fear of persecution seem to be met. Once these cases are selected, the RHOs meet with claimants and counsel for an informal interview for the purpose of agreeing upon the basic facts of the claim. If agreement is reached, the file goes forward to a single CRDD Member for review.

If the Member decides that the information on file appears sufficient to make a positive determination, refugee status is confirmed at that time, involving a process at which both claimant and counsel attend. If, however, the CRDD Member decides that a positive determination cannot be made on the basis of the documentation and interview alone, the Member returns the file to the RHO and the claim proceeds along the normal path to a full hearing with a two-Member panel.

In all aspects of the refugee determination system, including the SIP and the expedited process, claimants are entitled to be represented by counsel, enjoy the protection of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and may apply for leave to appeal adverse decisions to the Federal Court of Canada. Interpreters are provided for all hearings at which they are required.



Refining the Procedures

Over the past year, the Board has continued to make improvements to the expedited process in order to more quickly identify and process those claims which are suitable for expedited positive determination. The Board has also expanded the number of countries of origin from which claimants can be considered for the expedited process and it is planned that, beginning in 1992, claims from all countries of origin will be assessed for inclusion in the process.

This new approach will increase the speed at which the expedited process can respond to changing country conditions.

In addition, in the larger regions, the Board has established teams of Members and RHOs specialized in the country background information of specific geographic areas. This specialization allows Members to develop in-depth expertise in dealing with the objective basis for claims; this improvement has resulted in hearings being concluded more rapidly. The specialized teams meet on a regular basis to review new literature and share additional information on the particular countries.

The Year in Review

The number of claims to refugee status made in Canada declined from an average of 2,776 per month during 1990 to 2,545 per month in 1991. Again, according to Immigration Canada statistics, Sri Lanka and Somalia headed the list of source countries with China, Iran, El Salvador and Lebanon in the top 10, as they were in 1990. However, Bulgaria dropped from the list of top 10 source countries while the USSR moved into third place (it was not in the top 10 last year).

The total number of claims concluded at the initial hearing stage rose from 21,469 in 1990 to 30,055 in 1991. This increase is attributable, in large part, to the use of the Simplified Inquiry Process. Of the claims completed at the initial stage, 53 were rejected on the test of eligibility, 447 were

withdrawn or abandoned by claimants and 1,352 were rejected because they were found to have no credible basis. A total of 28,203 claims (94 per cent) were referred to full CRDD hearings. The referral rates for major source countries such as China, El Salvador, Iran, Lebanon, Somalia and Sri Lanka continued to be even higher, in the 98-99 per cent range.

At the full hearing stage, 28,181 claims were heard to completion during the year. At the end of 1991, there were 13,456 claims pending (compared to 13,512 a year earlier). This figure includes all claims referred to the CRDD that had not been finalized, either by a negative or positive decision or by being withdrawn or abandoned, by the end of the year. Given the rate at which claims are currently being heard by the CRDD, the volume of cases now waiting for a full hearing can be heard to completion within four to five months.

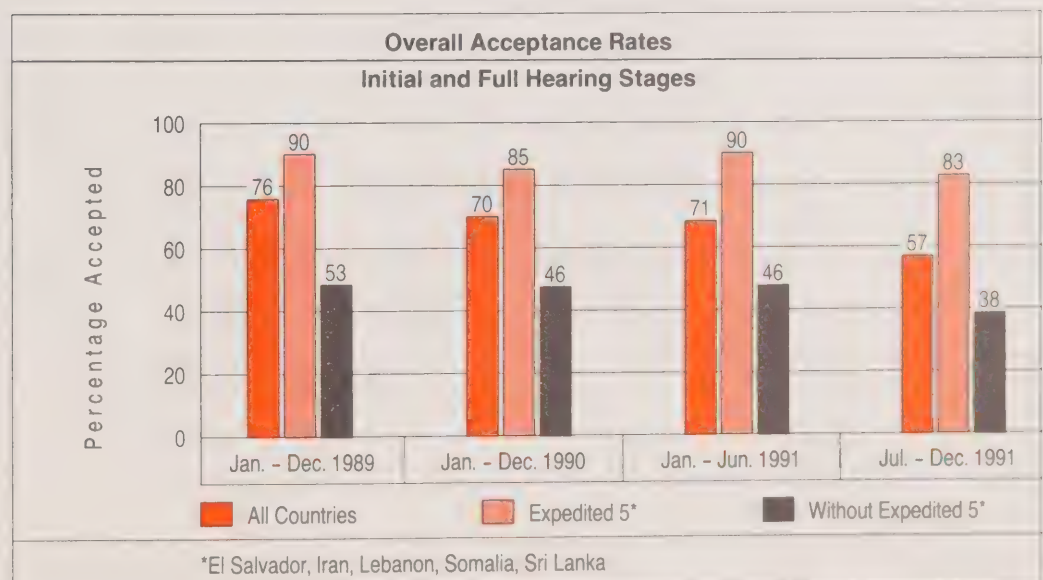
During 1991, 26,941 decisions were rendered: 19,425 claimants were found to be Convention refugees; 7,516 were found not to be refugees. Another 1,339 claims were abandoned or withdrawn at the full hearing stage. At year-end, there were 2,687 claims that had been heard but for which decisions were pending.

The acceptance rate at the full hearing stage alone, taking into account withdrawn and abandoned claims as well as positive and negative decisions, was 69 per cent in 1991. This compares with 77 per cent during 1990 and 88 per cent for 1989, the first year of the CRDD's operations. Full hearing acceptance rates continued at a

Overall Acceptance Rates (Initial and Full Hearing Stages)		
Country	1990	1991
China	43%	21%
El Salvador	76%	70%
Ethiopia	82%	82%
Ghana	36%	34%
Iran	88%	86%
Lebanon	77%	82%
Pakistan	82%	62%
Somalia	92%	91%
Sri Lanka	88%	95%
USSR	49%	66%

high level, between 85 and 95 per cent, for traditional refugee-producing countries such as Sri Lanka, Somalia, Iran and Ethiopia. The rates rose slightly (to 83 per cent) for claims from Lebanon and declined slightly for claims from El Salvador and Romania (to 71 and 62 per cent respectively). There was a significant increase in the rate for USSR claims, while the rates for Chinese and Bulgarian claims dropped considerably from 1990.

Taking into account all claimants who received final decisions in 1991 at either the initial or full hearing stage of the determination process, 64 per cent were granted Convention refugee status in Canada. This compares with an overall acceptance rate of 70 per cent in 1990 and 76 per cent in 1989.



Issues Affecting the Division

Coping With the Caseload

Last year, the Board established a goal for 1991 of reducing to three months the average time between referral of a claim to the CRDD and completion of the full hearing. This goal is close to being achieved in most regions. Some of the reasons for this success are: the Division's reliance on the expedited process; the opening of a second office in Toronto in January, 1991; changes to the full hearing process to allow for reading undisputed information directly into the record; and the more efficient utilization of Members' time. The measures that the Board has taken to improve efficiency and productivity have been implemented following extensive consultations with the Immigration Bar. Further, such changes have in no way affected the fairness and sensitivity of the Board's hearing process.

However, the total caseload entering the refugee determination system is not something over which the Board has any control. International factors, including more restrictive policies and practices in Western Europe, could dramatically increase, without warning, the number of refugee claimants entering Canada over a short or long term. The Board will continue to monitor the number of claimants entering the system in relation to its ability to handle the situation and make further refinements as necessary.

Adjournments

In last year's Annual Report, mention was made of the issue of continuous requests for adjournments on the part of counsel for claimants. While adjournments for good and logical reasons are a natural part of the process, frivolous and extensive requests only slow down the determination system and make it impossible for the Board to provide claimants with the expeditious decisions they deserve. In order to help remedy this situation, the Board published during the year a *Practice Notice* to the legal profession which sets out new guidelines to eliminate unnecessary adjournments.

Major Source Countries - 1991 by region				
Quebec/Atlantic	Ontario	Prairies	B.C.	National
Somalia (1143)	Sri Lanka (3061)	El Salvador (133)	China (423)	Sri Lanka (3775)
Lebanon (1040)	Somalia (2485)	USSR (42)	Iran (346)	Somalia (3663)
USSR (837)	Iran (856)	China (38)	El Salvador (211)	China (1814)
Sri Lanka (652)	China (854)	Pakistan (33)	Bulgaria (70)	Iran (1635)
Romania (551)	Ghana (717)	Romania (31)	Lebanon (62)	Lebanon (1597)
China (499)	El Salvador (518)	Guatemala (31)	India (49)	USSR (1409)
Iran (425)	Pakistan (516)	Lebanon (29)	Guatemala (48)	El Salvador (1270)
Seychelles (424)	USSR (492)	Poland (19)	Sri Lanka (48)	Ghana (1135)
El Salvador (408)	Ethiopia (491)	Nicaragua (18)	USSR (38)	Bulgaria (881)
India (388)	Bulgaria (482)	Somalia (14)	Ghana (27)	Pakistan (873)
		Sri Lanka (14)		

Conduct

The Board has also adopted a procedure for the lodging of complaints by Board Members against counsel who conduct themselves in an unprofessional manner. While such conduct is infrequent, it does occur; the Board will follow this new procedure in order to make the appropriate professional regulatory bodies aware of such misconduct. Complaints against the conduct of Board Members are directed to the Chairman for investigation and appropriate action.

Removals

As has been stated since the inception of the present refugee determination system, the key to its success lies not only with its fairness and expeditiousness but also with the prompt removal of those claimants who are not found to be Convention refugees or deserving of remaining in Canada for any other reason. Because of the necessity to send clear signals to the international community that Canada will not tolerate abuse of its humanitarian traditions and values, the Board supports the Minister's recent commitment to strengthen the enforcement and deportation activities of Immigration Canada.

THE IMMIGRATION APPEAL DIVISION

The Role of the Division

The Immigration Appeal Division (IAD) is an independent tribunal available to certain categories of people who have been denied entry to, or ordered removed from, Canada. The IAD also adjudicates cases of Canadian citizens and permanent residents whose relatives have been refused permanent residence in Canada by officials of Employment and Immigration Canada.

The IAD consists of not more than 30 permanent full-time Members and any number of temporary Members as required by workloads. Members are located in four regional offices, Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver. The IAD administers its legal and statutory responsibilities under Part IV of the *Immigration Act*. In addition, the Immigration Appeal Division Rules govern its practices and procedures.

Canadian citizens or permanent residents of Canada who have sponsored applications for landing in Canada by members of the family class, and have had those applications refused by an immigration officer or visa officer, may appeal to the IAD. Appeals can be made on the grounds of fact or law or on the grounds that there exist compassionate or humanitarian circumstances that warrant the granting of special relief. Where family class appeals are allowed, the Minister of Employment and Immigration must have the review of the application resumed by an immigration or visa officer.

Permanent residents of Canada, or people holding valid returning resident permits who have been ordered removed from Canada (for reasons such as the commission of serious crimes), may appeal to the IAD. These appeals may be on the grounds of law or fact and on the ground that, having regard to all circumstances of the case, they should not be removed from Canada.

The IAD disposes of such appeals by allowing them, dismissing them, or directing that the execution of a removal order be stayed. The responsibility for enforcing a removal order lies with Employment and Immigration Canada. Where the IAD directs that a removal order be stayed, it has the power to set and modify the terms and conditions for the person to remain in Canada. If the person is in breach of the terms and conditions, he or she may be brought back before the Division and the Division may be asked to cancel the stay and dismiss the appeal.

An appeal to the IAD is initiated by completing a Notice of Appeal and serving that document on an immigration officer, adjudicator or on the IAD. All cases brought to the IAD are dealt with in public hearings with interpreters provided by the IAD. However, at the request of one of the parties to the appeal, the IAD may, at its discretion, order the hearing to be conducted *in camera*.

IAD hearings involve the submission of testimony from witnesses, written evidence, and the presentation of legal arguments. The IAD is required to provide written reasons for its decisions in all appeals by sponsors of family class members. Written reasons are provided only at the request of one of the parties in all other cases.

The IAD is a court of record with the powers and privileges vested in a superior court of record, including the issuing of summonses, requiring production and examination of documents, administering oaths, and enforcing orders for the due exercise of its jurisdiction. IAD decisions may be appealed to the Federal Court of Appeal, with leave.

The Year in Review

The Immigration Appeal Division began its operations for 1991 with a pending caseload of 1,185 appeals and related matters from 1990. During the year, it received 1,011 new cases of which 221 were appeals from removals, 630 were appeals from sponsors, 16 were appeals from the Minister, 137 were motions, including applications for review of stays of execution of removal orders, three applications to return to Canada for an appeal hearing and four applications for release from detention pending a hearing. Of these cases, 163 were withdrawn during the year, most in the family-class sponsor category.

During the course of 1991, IAD Members rendered a total of 766 decisions and there were a total of 1,355 appeals and related actions pending at December 31, 1991, of which 405 were waiting for records.

Of the 186 cases decided under section 70 of the *Immigration Act* (removal orders), five were allowed in law, 20 were allowed in equity, 78 were dismissed in law and equity, 45 were stayed, 30 were dismissed for want of jurisdiction or prosecution and eight were abandoned or discontinued.

Of the 356 cases decided under section 77 of the *Immigration Act* (family class sponsors), 105 were allowed in law, 76 were allowed in equity, 81 were dismissed in law and equity and 94 were dismissed for want of jurisdiction or prosecution.

Issues Affecting the Division

An Increase in Caseload

The Division anticipates some increase in its caseload over the coming years. There are a number of reasons for this, including the sponsoring of close relatives by persons who have been landed under the Backlog Clearance Program and pursuant to refugee determination, and the announced changes to the classes of immigrants that will be eligible to enter Canada, under the proposed legislative and regulatory changes to the *Immigration Act* which are expected to come into effect in 1992.

The proposed amendment to the definitions of "dependent son" and "dependent daughter," while it will not affect existing appeals, is expected to substantially increase the future caseload of the Division. The new proposal is designed to limit those who can qualify as dependents based primarily on age and marital status. It is expected to generate more refusals by visa officers overseas, thereby increasing appeals to the Division.

The recent statement by the Minister of Employment and Immigration on a more vigilant enforcement policy, particularly in cases involving criminality, should affect the number of motions to reopen appeals from removal orders where the Division had initially rejected those appeals. The Division has no authority to enforce a removal order once it has dismissed an appeal; that continues to be the

responsibility of Immigration Canada. However, the courts have ruled that the Division has continuing jurisdiction over the case as long as the person has not been removed from Canada. Therefore, the Division does have the obligation to reopen the case if a person claims that material changes in circumstances have occurred during the period he or she has been permitted to remain in Canada since the dismissal of his or her appeal. The Division expects an increase in its workload as the Department increases its enforcement measures.

Finally, the Division's caseload in the coming year may be affected by the proposed changes to the definition of "adopted" as contained in the *Immigration Regulations*. The same can be said with respect to the proposed legislative changes to the medical inadmissibility provisions of the *Immigration Act*.

Balancing Fairness Against Protection of Society

One of the significant issues affecting the Division's decisions with respect to appeals from permanent residents who face deportation because of their criminal convictions is the need to balance fairness to the individual against protecting the safety of all Canadians. This is particularly acute where the appellant has been living in Canada for decades and requires a compassionate view of individual circumstances. Though the courts have ruled that deportation does not constitute "punishment" in the normal sense, individuals who have resided in Canada from a very early age could face severe hardship if they were to be deported from the country that is their "home" in every sense but legal citizenship. A decision on an appeal based on all the circumstances of the case is expected to take a number of factors into consideration.

Dealing With Victim-Impact Evidence

Another issue facing the Division in its deliberations is whether or not it is appropriate to consider victim-impact evidence in deciding if an appeal from a removal order should be allowed.

The Division has generally accepted the view that the impact on a victim is a factor to be considered by the criminal court when determining the retribution society demands for criminal action. It would be inappropriate for the Division to reconsider victim-impact evidence as deportation is not intended as a means of punishment. However, the Division does consider evidence from victims if it relates to the circumstances of the offence or to continuing or new actions of the appellant. This issue is currently awaiting resolution by the Federal Court of Appeal.

Significant Cases

The Federal Court of Appeal has decided issues of concern to the Immigration Appeal Division in the past year. A few of those cases are worthy of mention.

- In *Aujla, Kulwant Kaur v. M.E.I.* (F.C.A., No. A-520-89), March 4, 1991, the Court held that the Appeal Division failed to take account of all the relevant circumstances in declining to find humanitarian and compassionate considerations that might have warranted special relief. Such circumstances included the possible varying of the appellant's visa to take account of the marriage that she actually entered into upon the refusal of her intended fiancé to marry her, and the social stigma that would attach to her should she return to India.
- The Court in *M.E.I. v. Burgon, David Ross* (F.C.A., No. A-17-90), February 22, 1991 upheld the decision of the Appeal Division that a person did not come within an inadmissible class if their criminal conviction was subsequently deemed not to be a conviction by the law of the country in which it had been imposed. The purpose and effect of the law of the country in question were similar to Canadian legislation, the goal of which was to protect deserving individuals from the damaging effects of a criminal record.
- On July 22, 1991, the Minister of Employment and Immigration was granted leave to appeal to the Federal Court of Appeal from the decision of the Appeal Division in *Cookson, Michael Edward v. M.E.I.* (I.A.D. V90-00972), April 25, 1991, which permitted the appellant in a deportation order appeal to give evidence by way of telephone conference call. The Appeal Division held that it had to be flexible in the obtaining of evidence and in the circumstances of this case where the appellant did not live within "reasonable close proximity" to the Immigration and Refugee Board offices receiving evidence by telephone conference call was acceptable. At the time this Annual Report was produced, the Federal Court had yet to hear the appeal.

THE BACKLOG SUBDIVISION

The Subdivision and the Backlog Clearance Program

The Backlog Subdivision was created in 1989 to deal with some 95,000 claimants who had made claims for refugee status in Canada prior to the coming into force of the new refugee determination system on January 1, 1989. In its full operation, the Subdivision consisted of 50 Members who were located in Toronto, Montreal and Vancouver, but held hearings in every region of Canada. However, as the work of the Subdivision is nearing completion in many regions, a number of Backlog Members have been transferred to the Convention Refugee Determination Division to assist with the caseload in that area of the Board's responsibilities.

In 1990, the Backlog Clearance Program increased its productivity considerably. The oral hearing process, in which the Board is involved, increased its efficiency by over 500 per cent in the 12-month period from mid-1989.

Under the Backlog Clearance Program, the determination process is similar to the initial hearing in the normal refugee determination system except that if claimants pass through the initial hearing successfully, they are immediately eligible to apply for permanent resident status. The program is controlled by Employment and Immigration Canada with the role of Subdivision Members restricted to determining, through an oral hearing for each claim, eligibility and a credible basis for refugee status consistent with the definition of a Convention refugee contained in the *Immigration Act*.

A Backlog hearing takes place before a two-person panel consisting of an Immigration Adjudicator and a Subdivision Member. During the hearing, the claimant and the Minister's representative, the Case Presenting Officer (CPO), argue the merits of the claim. If the CPO concedes the claim, the claimant is automatically eligible to apply to become a permanent resident. If the case is not conceded, the two-member panel hears the evidence and decides whether or not there is a credible basis for the claim. Only one member of the two-person panel is required to agree with the claimant for the claim to be determined favourably while both members must agree to reject the

claim. Panels consider each case on an individual basis in relation to the particular circumstances of the claimant and the conditions that exist in his or her country of origin.

Claimants who are accepted as having a credible basis are then subject to the normal immigration criteria regarding health and other factors before achieving permanent resident status. Claimants who are rejected by the panels may still be permitted to remain in Canada on the basis of humanitarian and compassionate criteria administered by officials of Employment and Immigration Canada. If they do not qualify on these grounds as well, they are subject to removal from Canada.

The Year in Review

During 1991, Backlog hearing activities intensified across all four regions. There were 13,202 cases completed during the year through oral hearings, 6,881 (52.1 per cent) of which Case Presenting Officers conceded (chose not to argue the facts of the claim).

A total of 1,148 hearings (8.7 per cent) resulted in a favourable decision on the part of either the Adjudicator or the Backlog Member (or both). In a few cases the eligibility of the claimant was denied while the panel rejected the claim in 4,564 cases (34.6 per cent). Some 609 cases (4.6 per cent) were either withdrawn or the claimants failed to appear for their hearings. For the 6,321 contested hearings, the acceptance rate was 20 per cent.

The principal countries of origin for those accepted as genuine refugees under the Backlog Program included Sri Lanka, El Salvador, Iran, Lebanon, Guatemala and Somalia while rejected claimants came from such countries as Trinidad and Tobago, India, Fiji, Ghana, Jamaica and Turkey.

Next Steps

In all areas of the country with the exception of Toronto, the Backlog Clearance Program is virtually complete. It was concluded in the Atlantic and Prairie regions during the third quarter of 1991 and completed in Vancouver by the end of the year. At the rate that claims are currently being handled, Montreal is scheduled to complete all backlog claims no later than the end of March, 1992. Only in Ontario does there remain a significant number of claims still awaiting resolution. This is not surprising given that 70 per cent of all backlog cases fall within the Ontario region.

The Minister of Employment and Immigration has announced that he is extending the program to December 1992 for Ontario; he is confident that all hearings will be completed by that time. The Board will continue to work with Immigration Canada staff to ensure that that goal can be reached while meeting its obligation to treat all claimants fairly and equally within the rule of law and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

In the regions of Canada where the program is complete, Backlog Subdivision Members have been transferred to the Convention Refugee Determination Division for the balance of their terms. As their terms expire, they may be recommended for appointment to any new CRDD vacancies.

The impact of the Backlog Clearance Program, which dealt with the largest single movement of refugee claimants in Canadian history, will be felt for some years on Canada's immigration system as people are landed in Canada and become eligible to sponsor their relatives abroad.

Organization of the Board

The Chairman of the Board is its chief executive officer. The role of the Chairman is to oversee the management of the Board's resources, ensure that the Board achieves the goals and objectives established for it under the applicable legislation and manage the activities of Members and senior staff.

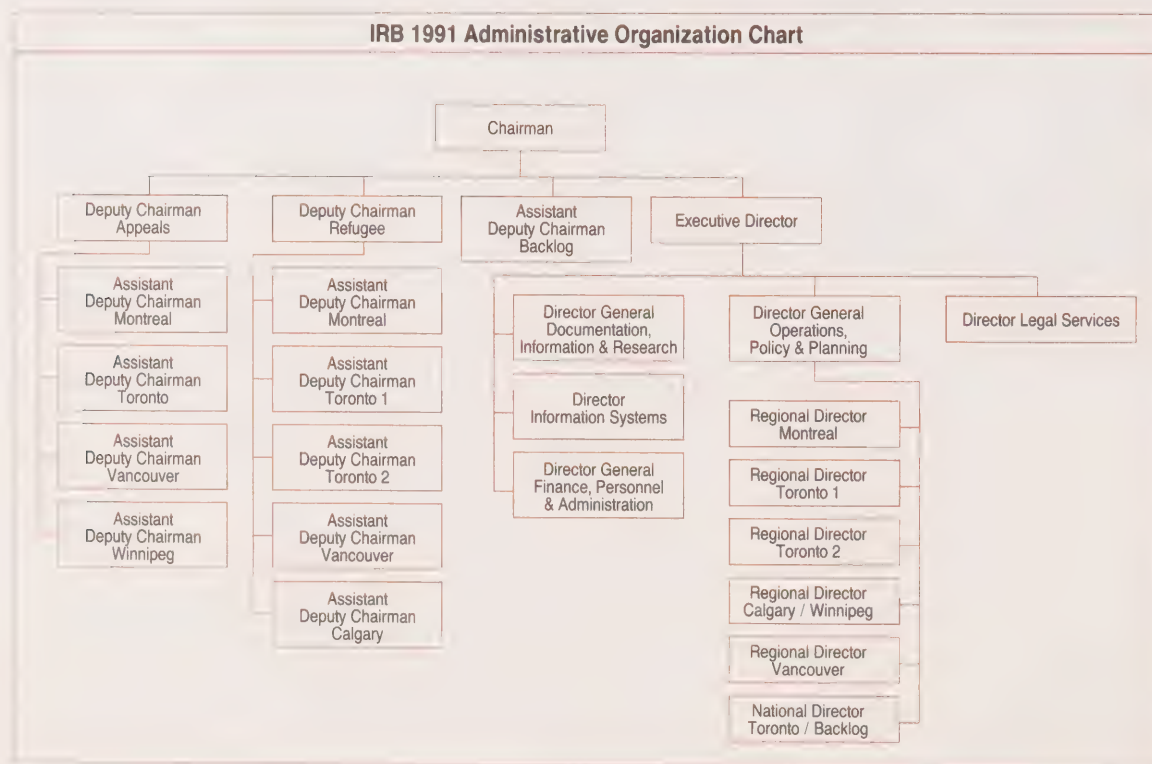
Both the Convention Refugee Determination Division (CRDD) and the Immigration Appeal Division (IAD) are headed by a Deputy Chairman. They establish and oversee performance and productivity standards, provide philosophical leadership to Members and help implement policy and process changes.

Regional offices of the Board are headed by Assistant Deputy Chairmen (ADC) for the various divisions who have responsibilities for the Members under their area and who allocate the work and resources of their offices. The Assistant Deputy Chairman, Backlog Subdivision, has the responsibility for scheduling and monitoring the performance of those Members assigned to the Backlog Clearance Program. During the past year, he was also assigned as an ADC

responsible for CRDD activities in the Atlantic region and in the Ottawa area.

The chief administrative officer of the Board is the Executive Director, who is responsible for implementing and managing the policies, systems and administrative processes that enable the Board to carry out its legislative mandate effectively.

Each of the five regional offices is managed by a Regional Director who reports to the head office through the Director General, Operations, Policy and Planning. The Regional Directors provide direct administration, financial and personnel support to the ADCs as well as scheduling caseloads to ensure that Board resources are utilized to maximum benefit.



The Roles of Members and Refugee Hearing Officers

Consistent with the responsibilities of the IRB, the Members of the Board were selected to represent the broad spectrum of Canada's cultural and ethnic composition. They have been drawn from a wide variety of sources including the academic community, government institutions, ethnocultural groups, non-profit organizations and the general public. Their selection was, and continues to be, based upon a demonstrated interest in refugee and immigration issues and a background that includes sensitivity to circumstances affecting refugees, administrative laws and procedures or Canadian jurisprudence.

Members sit at hearings to receive and weigh facts, respond to submissions by legal counsel, assess credibility of claimants and intervenors and make reasoned decisions on claims in which subjective evidence often outweighs objective evidence.

In making decisions concerning refugee claims, CRDD Members must be able to interpret the law, apply relevant precedents and accurately and sensitively apply the definition of a Convention refugee to circumstances that are both personal and reflect the accepted and changing conditions of the countries from which the refugee claimants are seeking protection. Understanding, sensitivity and impartiality are absolute requirements for all Board Members in order that they can deal fairly with all claimants appearing before them.

To do so, CRDD Members are assisted by Refugee Hearing Officers (RHOs). The role of the RHO is to ensure that all available and relevant facts are placed before CRDD hearing panels. To this end, RHOs do not take a position on claims before the CRDD. They are neutral participants in the hearing process, working with counsel to expedite hearings, helping claimants present information and, upon request, summarizing the factual, evidential and legal matters upon which the hearing panel must decide.

The Hearings Division

The role of the Hearings Division is to assist Members and RHOs by providing guidance and training on substantive and procedural issues which arise in the course of refugee determination hearings across Canada. One of the goals of the provision of such guidance is to facilitate and encourage consistency in decision-making. In addition, the Hearings Division provides functional direction to RHOs in the regions.

The Hearings Division is responsible for the development and distribution of the *Members' Handbook of Preferred Position Papers* on issues relating to the application of the Convention refugee definition, and of *CRDD Hearings Procedures*, which pertain to procedures within the hearing room. Draft versions of these materials are distributed to Members, staff, the Immigration Bar, academics and others for consultation before being finalized. While the positions and analyses put forward in the *Preferred Position Papers* are not binding on the Members, Members are expected to consider them carefully when drafting their reasons for decision. All materials prepared by the Hearings Division are available to the Bar and the public.

Professional Development

Professional development of both Members and staff continues to remain a high priority with the Board. To this end, during the year, the Deputy Chairman of the Convention Refugee Determination Division took over the role of chairing the Professional Development Committee. The Committee is currently developing a series of defined objectives and the tasks necessary to ensure that these objectives are met.

Both Members and Refugee Hearing Officers are involved in ongoing training as part of their relationships with the Board. To this end, a minimum of one-and-a-half days per month are currently set aside in each Member's schedule for training activities. Over the past year, professional development activities have included sessions dealing with specialized country knowledge

(including China, the USSR and Bulgaria), the general situation in Eastern Europe and the USSR and the writing of reasons for decisions. International experts, legal professionals and people involved in all aspects of the refugee determination system are invited to make their contributions to these training sessions. Such sessions also attempt to sensitize Members to cross-cultural issues and to the particular circumstances affecting women refugee claimants. Regional seminars and training sessions are routinely videotaped and made available through the Documentation Centre.

In addition, during the past year, the Board extended its professional development activities to include language interpreters who are involved in the hearings process when the person concerned or a witness is deaf or does not understand or speak the language in which the proceedings are conducted.

An interpreters accreditation program has been developed jointly by the Board and Employment and Immigration Canada as our organizations share an identical responsibility to provide competent interpretation services at all immigration and refugee proceedings.

While interpreters bring vast and varied credentials and experience to their work, the accreditation program, designed in cooperation with the Department of the Secretary of State, will provide an objective and uniform means of ensuring that interpreters meet an established standard as a prerequisite to providing interpretation service.

To date, some 16 different language groups have participated in the accreditation testing process with a further 17 scheduled to participate in the near future. The accreditation program will not in any way change the nature of work done by interpreters but will serve to complement existing credentials. Orientation, training, monitoring and further evaluation, as required, will continue on an ongoing basis for accredited interpreters.

The Documentation Centre

The Board's Documentation Centre (IRBDC) was established to meet the information needs of the Convention Refugee Determination Division and the Immigration Appeal Division. Its mandate is based upon the principle that good information is essential to good decisions. In support of credible decision-making, only publicly available and verifiable sources are used in Documentation Centre publications and databases.

A principal component of the IRBDC mandate requires that it serve as a public affairs and education resource on refugee, human rights and migration matters. To this end, the commitment of the Documentation Centre to the development of new standards of excellence in the collection, the treatment and dissemination of information on human rights was recognized in 1991 by the United Nations High Commissioner for Refugees, Sadako Ogata, when she publicly acknowledged the Board's Documentation Centre as a "model for information exchange."

The use of automated systems has permitted the Documentation Centre to remain at the leading edge of national and international information exchanges during the past year. In fact, many of its automated databases underwent extensive growth during 1991:

- REFDEC, containing selected refugee decisions of the CRDD, was made available to the public in cooperation with QL (QUICKLAW) Systems Ltd.;
- responses to information requests, through REFINFO, grew to over 6,000 during the year;
- REFBIB, a bibliographic database, was expanded to include over 3,500 titles; and
- databases were initiated to accommodate the Documentation Centre's *Country Profiles*, *Question and Answer Series*, *Cultural Profiles* and the *Indexed Media Review*.

In addition, a database, which contains relevant information on the trends and patterns of migratory movements, was advanced in further efforts to develop an effective early warning capacity for enhancing research. Access to several on-line media databases complements the IRBDC-developed databases and allows for daily media updates.

The Board's Documentation Centre is a major contributor to the international network of information sharing on human rights conditions and refugee/migratory flows. In this regard, its databases are a crucial tool in the establishment and maintenance of links on a number of levels. These links are assured through the Documentation Centre's adherence to international standards, which allow for the rapid exchange of information with external databases. The Documentation Centre classifies information according to HURIDOCS (Human Rights Documentation System) formats, and ensures the application of controlled terminology through use of the *International Thesaurus of Refugee Terminology* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989).

Documentation Centre country profiles are a primary source of information on the social, economic and human rights conditions in the countries of origin of refugee claimants entering Canada. These profiles cover a wide range of subjects and, therefore, require ongoing revision in order to reflect changing conditions and circumstances. New country profiles and updates to existing ones were produced in 1991, including those on the USSR, Yugoslavia, China, Somalia, Ghana and El Salvador.

Further, during the year, cultural profiles were produced on the cultural traditions of such countries and groups, as the Indo-Fijians, the Shi'a and Sunni, Campesinos, and the Ahmadiyya. The Documentation Centre also continued to provide timely coverage of major international events through its *Question and Answer Series*, with issue papers on the Occupied Territories, Bulgaria, Romania and Argentina.

The Information Services Unit, which responds to specific questions posed by those involved in the refugee determination process, this year produced 2,400 responses to requests for information.

A new initiative for the Documentation Centre in 1991 was the *Indexed Media Review* (IMR). Produced on a weekly basis, the IMR contains the latest media reports on over 20 source countries in order to provide timely updates on human rights, legal and political changes in key countries in a fully indexed format for easy access to major issues and events.

The Resource Centre at the Board's Headquarters in Ottawa now contains over 3,500 documents. Regional Documentation Centres in Vancouver, Calgary, Toronto and Montreal replicate most of the resources available at headquarters, housing reference texts, a variety of journals and newspapers and IRBDC databases as well as providing access to all information available through the central Documentation Centre. All centres, national and regional, are open for use by IRB Members, staff and the general public.

The Documentation Centre continues to earn a world-wide reputation for its commitment to timely and accurate information exchange in an international context. To facilitate this exchange, the Documentation Centre supports an on-line link with the UNHCR Documentation Centre for Refugees in Geneva, through the international network IRENE.

To further encourage national and international liaisons during the past year, the Centre hosted, among others, researchers from the Human Rights Documentation System (HURIDOCS) based in Oslo, the Immigration and Naturalization Service (INS) of the United States of America, as well as numerous international and Canadian officials. The Documentation Centre continues to assist the INS in the development of an information centre based on the Canadian model.

The Documentation Centre also maintains important links and exchanges with, among many others, the Human Rights Information Centre of the Council of Europe, Strasbourg; Amnesty International; Human Rights INTERNET; the Rehabilitation Centre for Torture Victims, Copenhagen;

Documentation-Réfugiés, Paris; and the Danish Refugee Council, Copenhagen.

As in past years, rapidly changing world events in 1991 required continual monitoring and corroboration on the part of Documentation Centre staff. From conflict in Somalia through democratization in the USSR and negotiations between guerrillas and authorities in Central America, timely and objective coverage was provided to the Board, interested Canadians and the international community. Consistent with its obligations, the Documentation Centre continued to contribute its expertise to the Board's ongoing training sessions and developmental exchanges.

Access to Information, Privacy and Special Projects

One of the more sensitive areas of the Board's operations involves balancing the right of the Canadian public to have access to information under the jurisdiction of the Board, against the right of individuals to protection of personal information. The responsibility for administering the provisions of the Access to Information and Privacy Acts, within the Board, rests primarily with the Access to Information and Privacy (ATIP) and Special Projects Section of the Documentation Centre.

The ATIP Section responds to requests from the public and Board staff alike, by thoroughly reviewing records and applying exemptions, exclusions and severances, in keeping with the provisions of the applicable legislation. The Section works closely with Legal Services, particularly in the case of requests pertaining to sensitive records.

The Section is also responsible for sanitizing CRDD decisions and hearings transcripts to ensure the protection of the identity of claimants, while maintaining the essence of decisions.

Communications Services

The Public Affairs Section provides a variety of communications services to support the operations of the Board as well as to maintain public support of the refugee determination system in the context of Canada's humanitarian traditions. To this end, Public Affairs activities range from the development of speeches and information videos to the production of brochures and the Annual Report.

One of the objectives established by the Board is to be the credible source in Canada of information and analysis on refugee-related issues. To achieve this objective requires that the Board be not only a source of expertise to the legal profession and others interested in refugee issues but also undertake, to the extent possible, educational programs directed to the general public. Public Affairs activities, including the Annual Report, focus on what the Board is doing as well as developments affecting the movement of refugees and the international context for Canada's refugee policies.

To help Canadians understand the refugee determination system and the issues affecting it, Public Affairs works closely with national and local media, responding to inquiries and providing background briefings and special media seminars whenever necessary. Public Affairs also supports the voluntary efforts of many Board Members who, at their own initiative, make presentations to community and interest groups about the work of the Board.

The publications explaining the activities of the Board continue to be in high public demand. These are brochures explaining the work of the Convention Refugee Determination Division, the Immigration Appeal Division, the Backlog Subdivision and the role and resources of the Documentation Centre. In addition, Public Affairs continues to publish a quarterly statistical analysis of the disposition of claims before the Convention Refugee Determination Division.

Internal communications are also one of the responsibilities of Public Affairs. Its bi-monthly newsletter, *Rapport*, helps to inform Members and staff from different divisions and widely scattered geographic regions about issues of general concern and interest to the Board. Media analysis reports are distributed to all Members on a regular basis as are articles and speeches relating to the domestic and international context in which the Board operates.

Public Affairs also supports the activities of the Board's primary spokespersons, the Chairman and the Executive Director, arranging editorial board meetings, special media interviews and speaking engagements before key national audiences.

Information Systems

In September, 1991, Treasury Board approved an additional \$18 million six-year information management program for the IRB. The program was required in order that management information and data processing systems keep pace with the growth in volume of the Board's operational activities over the past three years. Based upon a long-range information management strategy and annual information management plans, the program will allow the Board to upgrade equipment and software, fund EDP development projects and improve its ability to manage cases, enhance EDP security and contribute to international data networks.

While the program is necessary to ensure that management systems continue to provide support to the Board's activities, the Board has already gained an international reputation for the quality of its information systems. In 1991, the Board was one of 26 finalists (from over 2,000 eligible participants worldwide) for the prestigious ENterprise Network Excellence Award (ENNE) which recognizes data networking excellence internationally. The

only Canadian finalist in the award program, the Board joined other finalists including Rockwell International (Space Shuttle support networks) and the U.S. Marine Corps (networking systems during the Gulf War). This is a significant recognition on the part of the international community, and reflects a tradition of excellence that the Board will continue under the new information management strategy.

Legal Services

Legal Services provides advice on a variety of legal issues to Members and staff of the Board. Legal advisers are located in regional offices and at the National Headquarters and report to the Director of Legal Services. The Director of Legal Services reports to the Chairman on legal issues and to the Executive Director on operational matters.

Written and oral opinions on legal issues are given to Members and staff. Legal advisers participate, on request, in the ongoing training of Members with respect to skills related topics, such as reasons-writing, and issues, such as evidence. Legal Services Branch is represented on various committees of the Board and attends meetings with Members and staff as requested.

Legal Services may perform a legal review of draft reasons for decisions written by Members with a view to assisting them in the composition of the reasons for decisions. Legal Advisers comment on the issues which are raised by the case, the relevant jurisprudence on the issues and the format of the reasons. Members are free to adopt or reject the comments of Legal Services.

Legal Services compiles and maintains a database entitled LEGVIEWS which is composed of summaries of important Refugee Division, Appeal Division and Federal Court decisions. The database is updated on a monthly basis and is accessible to Members and Board staff and to the general public through the Documentation Centres.

In addition, in 1991, Legal Services began producing *RefLex*, a publication which includes summaries of cases selected for their current and timely interest or for the significant manner in which the Federal Court, Refugee Division or Appeal Division has dealt with issues. *RefLex* also contains detailed instructions and examples on the use of the LEGVIEWS database. *RefLex* is also available to Board Members and staff and the general public through the Documentation Centre.

Over the past year, there have been a number of Federal Court of Appeal cases which have dealt with decisions of the Refugee Division and Appeal Division. In last year's Annual Report, it was reported that the Board had applied for intervenor status when the Supreme Court of Canada considered the *Ward* case, important because of the debate involving the breadth and application of the phrase "particular social group" found in the definition of a Convention refugee. In March 1991, the Board was granted leave to intervene, giving the Board the opportunity to make submissions on the meaning of the definition of Convention refugee when the Supreme Court of Canada hears the appeal in early 1992.

During the year, the Federal Court of Appeal considered the issue of the effect on a claim to be a Convention refugee of penal sanctions for illegal departure or overstaying an exit visa. In support of their claims before the Refugee Division, five claimants who had left Czechoslovakia legally for Cuba but had disembarked on a stopover in Canada testified to difficulties they had faced in their country principally because of their Roman Catholic religion. The claimants relied on their fear of severe sanctions imposed by Article 109 of the Czech Penal Code because they had overstayed their exit visas.

The Court characterized the problem as the same in all cases where the legislation of a state sets out severe penalties for those

of its nationals who leave its territory illegally or remain abroad outside the authorized limit. In the Court's view "neither the international Convention nor our Act... had in mind the protection of people who, having been subjected to no persecution to date, themselves created a cause to fear persecution by freely, or of their own accord and with no reason, making themselves liable to punishment for violating a criminal law of general application." Although the Court concluded that criminal sanctions can have a "determining effect on the granting of refugee status" in the appropriate circumstances, the claims in this case did not provide for that context. The decisions of the Refugee Division determining the claimants not to be Convention refugees were upheld.

In another case, the Federal Court had the opportunity to consider the scope of the Refugee Division's power to take notice of information within the meaning of subsection 68(4) of the *Immigration Act*. The Court held that information obtained as a result of the panel's post-hearing inquiries into the publishing practices of a Nigerian newspaper does not fall within the categories in subsection 68(4) as facts which may be judicially noticed, generally recognized facts or information or opinion within the Refugee Division's specialized knowledge. The Refugee Division has no power to take evidence other than at an oral hearing in the presence of the claimant.

The Refugee Division's ability to restrict its consideration of potential punishment to due legal process was the subject of another appeal to the Federal Court. In this case, the Court found that the

Refugee Division had erred in confining its consideration of a conscientious objector's claim to be a Convention refugee to punishment that might or would be inflicted by due legal process. The claimant's credible testimony and the documentary evidence filed demonstrated that deserters in the claimant's home country would be subjected to extra judicial treatment that amounted to persecution.

A number of Federal Court of Appeal cases have dealt with the Refugee Division's assessment of the credibility of the claimant's evidence. The issue of credibility is one of the most challenging issues faced by Refugee Division panels. The Court has held that the ability of the Refugee Division panel to assess the credibility of the claimants was defective because guidelines were set out in vague and general terms. In one such case, the Court stated that the Refugee Division is under a duty to articulate in clear and unmistakable terms the reasons for its findings on credibility.

In addition to the Federal Court jurisprudence affecting the Board, the Supreme Court of Canada's decisions on the role of administrative tribunals in the enforcement of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* have clarified to some extent the jurisdiction of administrative tribunals, including the Refugee Division and Appeal Division, to deal with Charter arguments (See for example *Tétreault-Gadoury v. C.E.I.C.* (1991), 126 N.R. 1; 81 D.L.R. (4th) 358 (S.C.C.); *Cuddy Chicks Ltd v. O.L.R.B. et al* (1991), 122 N.R. 361; 81 D.L.R. (4th) 121 (S.C.C.) and *Douglas/Kwantlen Faculty Association v. Douglas College* [1990] 3 S.C.R. 570). Given this view, the Charter will no doubt continue to be argued before and dealt with by the Refugee Division and the Appeal Division in the coming year.

**IRB
RESOURCE
SUMMARY**

1990/91 Fiscal Year

	Authorized Person Years*	Operating Budget
Main Estimates	493	\$ 61,788,000
Supplementary Estimates**	153	\$ 18,112,000
TOTAL	646	\$ 79,900,000

1991/92 Fiscal Year

	Authorized Person Years*	Operating Budget
Main Estimates	773	\$ 86,010,000
Additional Resources Approved by Treasury Board***	20	
TOTAL	793	\$ 86,010,000

Notes

*Person-year figures exclude Members (Governor-in-Council appointees) since these person-years are not controlled by Treasury Board.

**Supplementary estimates were required in 1990/91 due to workload increases resulting from a higher than anticipated volume of refugee claims.

***Additional person-years approved by Treasury Board for the Refugee Backlog Clearance Program for 1991/92.

**SOMMAIRE DES
RESSOURCES
DE LA CISR**

Exercice 1990-1991

Budget de fonctionnement		Années-personnes autorisées *	
Budget des dépendes principal	493	61 788 000 \$	
Budget des dépendes supplémentaire**	153	18 112 000 \$	
TOTAL	646	79 900 000 \$	

Exercice 1991-1992

Budget de fonctionnement		Années-personnes autorisées *	
Budget des dépendes principal	773	86 010 000 \$	
Ressources supplémentaires approuvées par le Conseil du Trésor***	20		
TOTAL	793	86 010 000 \$	

Notes

* Ne sont pas compris les commissaires (nommés par le gouverneur en conseil) puisque les années-personnes en cause ne sont pas régies par le Conseil du Trésor.

** Un budget des dépenses supplémentaire a dû être présenté en 1990-1991 en raison des augmentations de la charge de travail résultant d'un volume plus élevé que prévu de revendications du statut de réfugié.

*** Années-personnes supplémentaires approuvées par le Conseil du Trésor pour le programme d'élimination de l'arriéré 1991-1992.

La crédibilité du témoignage et la preuve documentaire déposée établissaient que dans le pays du demandeur, les déserteurs sont susceptibles de subir des châtements qui ne relèvent pas de l'application régulière de la loi et qui peuvent être considérés comme de la persécution. Un certain nombre d'appels interjetés devant la Cour d'appel fédérale ont porté sur l'évaluation, par la Section du statut de réfugié, de la crédibilité de la preuve déposée par le demandeur. La crédibilité est l'un des éléments les plus délicats à juger pour les commissaires de la Section. La Cour a soutenu que la Section avait de la difficulté à évaluer cet aspect car les lignes directrices étaient énoncées en termes vagues et généraux. Dans l'une de ces affaires, la Cour a précisé que la Section devait formuler de façon claire et indubitable les motifs de son jugement sur la crédibilité.

Outre la Cour d'appel fédérale, la Cour suprême du Canada a rendu des décisions sur le rôle des tribunaux administratifs en rapport avec l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*, décisions qui ont clarifié, dans une certaine mesure, la juridiction de ces tribunaux, y compris ceux de la Section du statut de réfugié et de la Section d'appel de l'immigration, relativement aux cas portant sur la *Charte*. (Voir par exemple, *Tétreault-Gadoury c. M.E.I.* (1991), 126 N.R. 1; 81 D.L.R. (4e) 358 (C.S.C.); *Cuddy Chicks Ltd c. O.L.R.B. et al* (1991), 122 N.R. 361; 81 D.L.R. (4e) 121 (C.S.C.) et *Douglas/Kwantlen Faculty Association c. Douglas College* [1990] 3 R.C.S. 570). À la lumière de ces jugements, la Section du statut de réfugié et la Section d'appel de l'immigration continueront d'être saisies d'affaires concernant la *Charte* au cours de l'année.

en situation normale, un «effet déterminant sur l'attribution du statut de réfugié», elle a conclu que cela n'était pas le cas dans cette affaire. La décision de la Section de ne pas accorder le statut de réfugié à ces personnes a donc été confirmée.

Dans une autre affaire, la Cour fédérale a eu l'occasion d'étudier l'étendue du pouvoir de la Section du statut de réfugié relativement à l'admission d'office d'information aux termes du paragraphe 68(4) de la *Loi sur l'immigration*. Elle a jugé que les renseignements obtenus par le tribunal suite à des recherches faites après l'audience sur les pratiques d'un journal nigérien n'entraient pas dans les catégories énoncées au paragraphe 68(4), soit des faits qui peuvent être admis d'office en justice, des faits généralement reconnus ou des renseignements ou opinions qui sont du ressort de sa spécialisation. La Section du statut de réfugié ne peut admettre d'office des faits que lors des audiences, en présence du demandeur.

La décision de la Section du statut de réfugié de restreindre, aux voies de droit régulières, la notion de châtement potentiel a fait l'objet d'un autre appel interjeté devant la Cour fédérale. La Cour a jugé que la Section avait eu tort de ne tenir compte que des sanctions qui seraient ou pourraient être infligées selon l'application régulière de la loi, dans le cas d'une revendication présentée par un objeteur de conscience.

Des opinions sous forme écrite ou orale sont données aux commissaires et au personnel. Les conseillers juridiques participent, sur demande, à la formation continue des commissaires dans des domaines comme la rédaction des motifs ou encore sur des questions portant sur la preuve. Les services juridiques sont représentés, selon les besoins, à divers comités de la Commission et à des réunions avec les commissaires et le personnel.

Les Services juridiques peuvent réviser l'aspect juridique des motifs provisoires écrits par des commissaires dans le but de les aider dans la rédaction du document. Les conseillers juridiques font des remarques sur les questions soulevées dans le dossier, sur la jurisprudence et sur la présentation des motifs. Les commissaires sont libres d'adopter ou de rejeter les conseils fournis.

Les Services juridiques possèdent une base de données appelée LEGVIEWS qui renferme des résumés des importantes décisions rendues par la Section du statut de réfugié, la Section d'appel de l'immigration et la Cour d'appel fédérale. Les commissaires et le personnel de la Commission de même que le grand public peuvent avoir accès, par l'entremise des centres de documentation, à cette base de données qui est mise à jour tous les mois. Par ailleurs, les Services juridiques ont commencé, en 1991, à produire *Reflux*,

une publication qui contient des résumés d'affaires présentant un intérêt particulier en raison de leur actualité ou de la façon dont la Cour fédérale, la Section du statut de réfugié ou la Section d'appel de l'immigration a traité certaines questions. Elle donne également des exemples et des instructions détaillées concernant l'emploi de la base de données LEGVIEWS. *Reflux* est mis à la disposition des commissaires, du personnel de la Commission et du grand public par le Centre de documentation.

La dernière année a été marquée par un certain nombre d'affaires dont a été saisie la Cour d'appel fédérale et qui portaient sur des décisions rendues par la Section du statut de réfugié et la Section d'appel de l'immigration. Il avait été souligné dans le dernier rapport annuel que la Commission avait demandé le statut d'intervenante dans l'affaire *Ward* soumise à la Cour suprême du Canada. Ce cas revêt une grande importance car il concerne la portée et l'application de l'expression «groupe social particulier» figurant dans la définition de réfugié au sens de la Convention. En mars 1991, la Commission a reçu l'autorisation d'intervenir, ce qui lui permettra d'exprimer son point de vue sur la question lorsque la Cour suprême du Canada entendra l'appel au début de 1992. La Cour d'appel fédérale a examiné, au cours de l'année, quelles seraient les répercussions, pour les demandeurs de statut, des sanctions pénales infligées pour départ illégal ou séjour indûment prolongé avec visa de sortie. À l'appui de leurs revendications présentées devant la Section du statut de réfugié, cinq personnes, qui avaient quitté légalement la Tchecoslovaquie pour se rendre à Cuba et qui avaient débarqué au Canada lors de l'escalade, ont raconté les difficultés qu'elles avaient rencontrées dans leur pays en raison de leur appartenance à la religion catholique romaine. Elles disaient craindre les sévères sanctions prévues par l'article 109 du code pénal tchèque pour les séjours prolongés sans autorisation. La Cour a statué que cette affaire devait être considérée comme tous les cas où la législation d'un pays prévoit des peines sévères pour les ressortissants qui quittent illégalement le territoire ou qui prolongent leur séjour à l'étranger au delà de la période autorisée. Selon elle, «ni la Convention internationale ni notre Loi... n'ont voulu protéger les personnes qui, n'ayant jamais été persécutées jusqu'alors, se mettent dans une situation où elles peuvent craindre de l'être en entreprenant librement, ou volontairement, et sans raison une loi criminelle d'application générale». Même si la Cour a reconnu que les sanctions criminelles pouvaient avoir,

Systèmes informatisés

En septembre 1991, le Conseil du Trésor a approuvé pour la CISR un programme supplémentaire de gestion de l'information de 18 millions de dollars, étalé sur six ans. Ce programme vise à adapter les systèmes informatiques et systèmes intégrés de gestion à l'accroissement du volume des activités de la Commission au cours des trois dernières années. Fondé sur des plans de gestion annuels et à long terme, le programme permettra de faire évoluer le matériel et le logiciel, de financer les projets de perfectionnement informatique, d'améliorer la capacité de la Commission à gérer les dossiers, d'augmenter la sécurité des systèmes et de contribuer aux réseaux de données internationaux.

Alors que le programme a pour objet de veiller à ce que les systèmes de gestion continuent d'appuyer les activités de la Commission, cette dernière est déjà mondialement reconnue pour la qualité de ses systèmes d'information. En 1991, la Commission a été l'une des 26 organisations finalistes (sur plus de 2 000 participants provenant du monde entier) au prestigieux ENterprise Network Excellence Award (ENNE) qui récompense l'excellence en matière de gestion des réseaux de données. Seule finaliste canadienne au programme, la Commission faisait partie du même groupe que Rockwell International (réseaux de soutien de la navette spatiale) et la Marine américaine (systèmes de gestion de réseau pendant la guerre du Golfe). La tradition d'excellence de la Commission se poursuivra donc avec le nouveau plan de gestion de l'information.

Services juridiques

Les Services juridiques offrent des conseils aux commissaires et au personnel de la Commission sur une foule de questions d'ordre juridique. Les conseillers juridiques, en poste dans les bureaux régionaux et au siège national, relèvent du directeur des Services juridiques. Ce dernier est comptable au président pour toute question de nature juridique et au directeur exécutif pour celles d'ordre opérationnel.

conséquent sur les politiques canadiennes en matière de réfugié.

Afin d'aider les Canadiens à

comprendre le processus de détermination du statut de réfugié et les facteurs qui l'influencent, la Section des affaires publiques travaille en étroite collaboration avec les médias nationaux et régionaux en répondant aux demandes, en diffusant des documents d'information et en organisant au besoin des séminaires spéciaux. Elle appuie par ailleurs les initiatives de nombreux commissaires qui rencontrent des groupes concernés pour leur parler des activités de la Commission.

Les publications décrivant le travail de la Commission continuent d'être très prisées par le public, notamment les brochures expliquant les activités de la Section du statut de réfugié, de la Section d'appel de l'immigration et de la Subdivision de l'arrêté ainsi que le rôle et les ressources du Centre de documentation. En outre, la Section des affaires publiques continue de publier une analyse statistique trimestrielle des décisions rendues par la Section du statut de réfugié.

La Section des affaires publiques est également responsable des communications internes. Son bulletin bimestriel, intitulé *Rapports*, vise à renseigner les commissaires et le personnel des différentes sections et régions sur des sujets d'intérêt commun. Des rapports d'analyse de la presse sont distribués régulièrement à tous les commissaires, de même que des articles et des discours se rapportant à la situation nationale et internationale.

La Section appuie enfin les activités des principaux porte-parole de la Commission, à savoir le président et le directeur exécutif, en organisant des réunions de comités de rédaction, des entrevues spéciales pour la presse et des interventions devant des auditoires nationaux importants.

Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Genève, par l'intermédiaire du réseau international IRENE.

Afin de promouvoir les liaisons nationales et internationales, le Centre a accueilli notamment des chercheurs du Système de documentation sur les droits de la personne (HURIDOCs) situé à Oslo, et des Services d'immigration et de naturalisation (INS) des États-Unis, de même que de nombreux responsables canadiens et étrangers. Le Centre de documentation continue d'aider l'INS à mettre sur pied un centre s'inspirant du modèle canadien.

Le Centre de documentation entretient également des liens importants et fait des échanges avec le Centre d'information sur les droits de la personne du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, avec Amnesty internationale, Human Rights INTERNET, avec le Centre de réhabilitation pour les victimes de torture, à Copenhague, avec *Documentation-Réfugiés* à Paris et avec le Conseil danois des réfugiés, à Copenhague.

Comme dans les années passées, l'évolution rapide de la situation dans le monde en 1991 a forcé le personnel du Centre à effectuer un travail continu de contrôle et de corroboration. Du conflit en Somalie aux négociations entre la guérilla et les gouvernements d'Amérique centrale en passant par la vague de démocratisation en URSS, des renseignements objectifs et pertinents ont été fournis à la Commission et ont intéressé les Canadiens et la communauté internationale. Fidèle à ses engagements, le Centre a continué à participer aux échanges en matière de perfectionnement et aux séances de formation continue en y apportant son savoir-faire.

Accès à l'information, protection des renseignements personnels et projets spéciaux

L'une des tâches les plus délicates de la Commission consiste à bien faire la part des choses entre le droit d'accès du public à l'information, sous la juridiction de la Commission, et le droit de protection des

renseignements personnels. Il incombe à la Section de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et des projets spéciaux, qui relève du Centre de documentation, d'appliquer les dispositions de la législation fédérale en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. La Section répond aux demandes du public et du personnel de la Commission en étudiant soigneusement les dossiers, en appliquant les exemptions et les exclusions et en supprimant l'information protégée, en vertu des dispositions de la Loi. Elle travaille en étroite collaboration avec les Services juridiques, en particulier dans le cas des demandes relatives aux dossiers délicats.

La Section est également chargée d'épurer les transcriptions des audiences et l'identité des demandeurs tout en conservant les éléments essentiels des décisions.

Services de communication

La Section des affaires publiques, offre une vaste gamme de services de communication visant à appuyer les opérations de la Commission et à assurer le soutien du public au processus de détermination du statut de réfugié, en accord avec les traditions humanitaires du Canada. À cette fin, les activités de la Section vont de la diffusion de discours et de bandes vidéo d'information à la publication de brochures et du rapport annuel.

La Commission s'est donné notamment comme objectif d'être la source canadienne la plus fiable en matière d'information et d'analyse concernant les questions relatives aux réfugiés. Pour atteindre ce but, la Commission doit non seulement apporter son aide précieuse aux avocats et aux autres personnes concernées mais également mettre sur pied, dans la mesure du possible, des programmes d'information destinés à la population. C'est pourquoi la Section traite surtout, notamment dans le rapport annuel, du travail de la Commission ainsi que des conditions influant sur les mouvements de réfugiés, sur le contexte international et par

■ La base de données REFDEC, qui contient un choix de décisions rendues par la SSR, a été mise à la disposition du grand public en collaboration avec QL (QUICKLAW) Systems Ltd.;

■ le nombre de réponses données par l'intermédiaire de REFINFO à la suite de demandes de renseignements, a dépassé les 6 000 l'année dernière;

■ la base de données bibliographiques REFEBIB est passée à plus de 3 500 titres; et

■ des bases de données ont été mises sur pied pour les *Profils de pays*, la série *Questions et réponses*, les *Profils culturels* et la *Revue de presse indexée*, tous publiés par le Centre de documentation.

Par ailleurs, une base de données, qui renferme les renseignements pertinents sur les tendances et les caractéristiques des mouvements migratoires, a été perfectionnée en vue de mettre au point un système efficace d'alerte rapide et d'orienter la recherche. L'accès direct à plusieurs bases de données de presse, complète le système de bases de données mis sur pied par le CDCISR et permet une mise à jour quotidienne.

Le Centre de documentation de la

Commission joue un rôle important au sein du réseau international de partage de l'information sur la situation des droits de la personne, les courants migratoires et les mouvements de réfugiés. À cet égard, les bases de données constituent un outil indispensable dans la création et le maintien de liens à plusieurs niveaux. Ces liens sont assurés par le respect des normes internationales qui permet le partage rapide de l'information avec des bases de données extérieures. Le Centre de documentation classe l'information selon les formats HURIDOCs (Système de documentation sur les droits de la personne) et utilise la terminologie uniformisée du *Thésaurus international relatif aux réfugiés* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989).

Les profils de pays produits par le Centre constituent une source importante de renseignements sur les conditions socio-économiques et la situation des droits de la personne dans les pays d'origine des demandeurs entrant au Canada. Comme ces profils traitent d'un grand nombre de sujets, il est nécessaire de

Les réviser continuellement afin de tenir compte des changements qui surviennent. En 1991, le Centre a publié de nouveaux profils de pays et des mises à jour portant notamment sur l'URSS, la Yougoslavie, la Chine, la Somalie, le Ghana et le Salvador. De plus, des profils culturels ont été publiés, au cours de l'année, sur les traditions de certains groupes comme les Indo-Fidjiens, les Chites et les Sunnites, les Campésinos et les Ahmadiyyas. Le Centre a également continué de traiter adéquatement des principaux événements internationaux dans sa série *Questions et réponses*, avec des exposés sur les Territoires occupés, la Bulgarie, la Roumanie et l'Argentine.

La Section des services de renseignements répond aux questions posées par les intervenants au processus de détermination du statut de réfugié. Cette

année, la Section a répondu à 2 400 demandes de renseignements.

Le Centre de documentation a lancé, l'année dernière, la *Revue de presse indexée* (RPI). Publiée chaque semaine, la RPI renferme les derniers articles de presse concernant plus de 20 pays sources et fournit ainsi des renseignements récents sur les changements survenant sur le plan politique, juridique et des droits de la

personne dans les pays qui intéressent la Commission. Grâce à son index détaillé, on a facilement accès aux principaux sujets et événements.

Le Centre des ressources du siège de la Commission à Ottawa possède maintenant plus de 3 500 documents. Les centres de documentation régionaux de Vancouver, Calgary, Toronto et Montréal disposent de la plupart des ressources disponibles au siège, soit des ouvrages de référence, une variété de revues et de journaux et les bases de données du CDCISR; ils permettent également d'avoir accès à toute l'information se trouvant au Centre de documentation national. Les ressources de tous les centres, national et régionaux, sont mises à la disposition des commissaires, et du personnel de la CISR et du grand public.

Le Centre de documentation continue d'être reconnu mondialement pour la qualité des renseignements qu'il met à la disposition du réseau international de partage de l'information. Afin de faciliter l'échange de l'information, le Centre est en liaison directe avec le Centre de documentation du

participent à une formation continue; chaque commissaire consacre au moins un jour et demi par mois à des activités de formation. L'année dernière, le programme de perfectionnement a comporté des séances d'information sur certains pays (notamment la Chine, l'URSS et la Bulgarie) et sur la situation générale en Europe de l'Est et en URSS ainsi que des ateliers de rédaction de motifs de décision. Des experts internationaux, des professionnels du monde de la justice et des personnes associées à tous les aspects du processus de reconnaissance du statut de réfugié sont invités à participer à ces activités. Le programme vise par ailleurs à sensibiliser les commissaires aux questions interculturelles et aux circonstances particulières influant sur les revendications du statut de réfugié déposées par des femmes. Les séminaires régionaux et les séances de formation sont couramment enregistrés sur bande vidéo; les enregistrements sont mis à la disposition de tous par le Centre de documentation. De plus, la Commission a élargi, l'année dernière, son programme aux interprètes qui viennent en aide pendant les audiences aux personnes concernées ou aux témoins qui sont sourds ou qui ne comprennent ni ne parlent la langue dans laquelle se déroule la procédure. Le programme d'accréditation des interprètes a été élaboré conjointement par la Commission et Emploi et Immigration Canada, les deux organisations étant responsables d'offrir un service d'interprétariat adéquat lors de toute procédure en matière d'immigration et de revendication du statut de réfugié. Les interprètes possèdent une formation et une expérience variées. Le programme d'accréditation, mis au point en collaboration avec le Secrétariat d'Etat, sera un moyen objectif et uniforme de faire en sorte que les interprètes possèdent les normes requises pour offrir un service d'interprétation. Jusqu'ici, 16 groupes d'interprètes de langues différentes ont participé au programme et 17 autres devraient s'ajouter

Le Centre de documentation

dans un avenir rapproché. Le programme d'accréditation ne modifiera en aucune façon la nature du travail effectué par les interprètes mais servira à compléter leur formation. Les interprètes accrédités continueront d'être orientés, formés, contrôlés et, au besoin, réévalués, de façon suivie.

Le Centre de documentation

Le Centre de documentation de la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié (CDICSR) a pour mission de répondre aux besoins en renseignements, à la fois de la Section du statut de réfugié et de la Section d'appel de l'immigration. Son mandat repose sur le principe qu'il est essentiel de disposer de renseignements pertinents pour rendre des décisions éclairées. A cet effet, les publications et les bases de données du Centre de documentation ne renferment que des éléments provenant de sources accessibles au public et vérifiables.

Une composante importante de son mandat exige en outre que le Centre fasse fonction de ressource en matière d'affaires publiques et d'information concernant les réfugiés, les droits de la personne et la migration. En 1991, le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, M^{me} Sadako Ogata, a reconnu le travail méritoire du CDICSR en ce qui a trait à l'élaboration de nouvelles normes d'excellence en matière de cueillette, de traitement et de diffusion de l'information sur les droits de la personne en affirmant publiquement que le Centre était un «modèle à suivre dans le domaine du partage de l'information».

Grâce à ses systèmes automatisés, le Centre de documentation a pu continuer à jouer un rôle important au sein des réseaux national et international de partage de l'information. Quelques-unes de ces bases de données ont d'ailleurs été considérablement élargies en 1991 :

Le rôle des commissaires et des agents d'audience

Conformément aux responsabilités qui incombent à la CISR, les commissaires ont été choisis de façon à représenter la vaste mosaïque culturelle et ethnique du Canada. Ils proviennent d'horizons variés, dont le milieu universitaire, les organismes gouvernementaux, les groupes ethnoculturels, les organisations sans but lucratif et le grand public. Ils ont été (et continuent d'être) choisis en fonction de leur intérêt manifeste pour les questions relatives aux réfugiés et à l'immigration et de leur bonne connaissance des situations influant sur les réfugiés, du droit administratif ou de la jurisprudence canadienne.

Les commissaires siègent aux audiences, pèsent les faits, répondent aux exposés présentés par les avocats, évaluent la crédibilité des demandeurs et des intervenants et rendent des décisions motivées relativement à des revendications dans lesquelles les preuves subjectives l'emportent souvent sur les preuves objectives.

Lorsqu'ils se prononcent sur une demande, les commissaires de la SSR doivent être en mesure d'interpréter la loi, d'appliquer la jurisprudence pertinente et d'appliquer de manière exacte et avec compassion la définition d'un réfugié au sens de la Convention dans des cas qui comportent des éléments personnels et qui reflètent la situation connue et changeante des pays que les demandeurs tentent de fuir. Afin de traiter équitablement toutes les revendications qui leur sont soumises, les commissaires doivent faire preuve de compréhension, de sensibilité et d'impartialité.

À cette fin, les commissaires de la SSR sont assistés par des agents d'audience dont le rôle est de veiller à ce que tous les éléments de preuve pertinents et disponibles soient portés à la connaissance du tribunal. Les agents d'audience sont des intervenants neutres dans le processus; ils ne peuvent prendre position quant à une revendication. Leur rôle est plutôt de travailler avec le conseil pour accélérer le traitement des cas, d'aider les demandeurs à présenter les faits et de fournir, sur

Section des audiences

Le rôle de la Section des audiences est d'orienter et de former les commissaires et les agents d'audience relativement aux questions de fond et de procédure qui surviennent pendant les audiences au Canada. On vise ainsi à faciliter et favoriser l'uniformité des décisions rendues. En outre, la Section des audiences assure la direction fonctionnelle des agents d'audience dans les régions.

La Section des audiences est responsable de la préparation et de la distribution des *Exposés de position privilégiée* qui s'adressent aux commissaires et qui portent sur des questions relatives à l'application de la définition d'un réfugié au sens de la Convention. Elle doit produire également les *Procédures d'audience de la SSR*. Des versions provisoires de ces documents sont à être distribuées, aux fins de consultation, aux commissaires, au personnel, aux avocats spécialistes de l'immigration, aux universitaires et à d'autres personnes concernées, avant la préparation de la version finale. Même si les commissaires ne sont pas tenus d'adopter les mêmes positions et de faire les mêmes analyses que celles présentées dans les *Exposés de position privilégiée*, ils sont censés s'en inspirer lorsqu'ils rédigent les motifs de la décision. Tous les documents publiés par la Section sont mis à la disposition des avocats et du grand public.

Perfectionnement professionnel

Le perfectionnement professionnel des commissaires et du personnel demeure toujours une priorité pour la Commission. Au cours de l'année, le vice-président de la Section du statut de réfugié a présidé le Comité de perfectionnement professionnel. Ce comité est en train d'élaborer une série d'objectifs définis et d'établir les mesures à prendre pour les réaliser.

Tout au long de leur mandat, les commissaires et les agents d'audience

Le président est le premier dirigeant de la Commission. Son rôle est de surveiller la gestion des ressources de la Commission, de voir à ce que celle-ci atteigne les buts et objectifs fixés par la législation et de diriger les commissaires et les cadres.

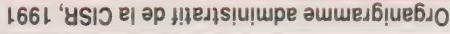
La Section du statut de réfugié (SSR) et la Section d'appel de l'immigration (SAI) sont chacune dirigées par un vice-président dont le rôle est d'établir des normes de rendement et de productivité et d'en surveiller l'application, d'orienter le travail des commissaires et de veiller à ce que les modifications apportées à la politique et au processus soient mises en oeuvre.

Les vice-présidents sont assistés de vice-présidents adjoints (VPA) qui se trouvent dans chaque bureau régional et qui sont rattachés aux sections. En plus d'être responsables des commissaires oeuvrant dans leur région, ces derniers sont chargés de répartir le travail et les ressources. Le vice-président adjoint de la Subdivision de l'arrière doit établir le calendrier de travail et contrôler le rendement des commissaires affectés au programme d'élimination de l'arrière. Au cours de la dernière année, il a également

Le président est le premier dirigeant de la Commission. Son rôle est de surveiller la gestion des ressources de la Commission, de voir à ce que celle-ci atteigne les buts et objectifs fixés par la législation et de diriger les commissaires et les cadres.

La Section du statut de réfugié (SSR) et la Section d'appel de l'immigration (SAI) sont chacune dirigées par un vice-président dont le rôle est d'établir des normes de rendement et de productivité et d'en surveiller l'application, d'orienter le travail des commissaires et de veiller à ce que les modifications apportées à la politique et au processus soient mises en oeuvre.

Les vice-présidents sont assistés de vice-présidents adjoints (VPA) qui se trouvent dans chaque bureau régional et qui sont rattachés aux sections. En plus d'être responsables des commissaires oeuvrant dans leur région, ces derniers sont chargés de répartir le travail et les ressources. Le vice-président adjoint de la Subdivision de l'arrière doit établir le calendrier de travail et contrôler le rendement des commissaires affectés au programme d'élimination de l'arrière. Au cours de la dernière année, il a également



concert avec le personnel du ministère de l'Immigration afin que cet objectif soit atteint tout en respectant l'obligation de traiter chaque demande avec impartialité et équité, aux termes de la Loi et de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Dans les régions du Canada où le programme est achevé, les commissaires de la Subdivision ont été mutés à la Section du statut de réfugié pour le reste de leur mandat. Ils pourront ensuite être recommandés pour tout nouveau mandat au sein de la SSR.

Le programme d'élimination de l'arrière, qui a permis de faire face au plus grand afflux de revendications du statut de réfugié dans l'histoire du Canada, aura des répercussions pendant plusieurs années sur le système canadien d'immigration en raison du nombre de personnes qui sont autorisées à s'établir au Canada et qui pourront parrainer des parents vivant à l'étranger.

La prochaine étape

Les principaux pays d'origine des demandeurs acceptés dans le cadre du programme étaient le Sri Lanka, le Salvador, l'Iran, le Liban, le Guatemala et la Somalie, alors que les demandeurs rejetés provenaient surtout de Trinité-et-Tobago, de l'Inde, de Fidji, du Ghana, de la Jamaïque et de la Turquie.

Dans toutes les régions du Canada à l'exception de Toronto, le programme d'élimination de l'arrière est presque terminé. Il s'est achevé dans les régions de l'Atlantique et des Prairies au cours du troisième trimestre de 1991 et à Vancouver à la fin de l'année. Au rythme actuel, Montréal devrait cesser ses activités au plus tard fin mars 1992. Seule l'Ontario possède encore un nombre important de revendications à traiter ; cela n'est pas surprenant étant donné que 70 % de la charge de travail est concentrée dans la région de l'Ontario.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé qu'il prolongeait le programme jusqu'en décembre 1992 pour l'Ontario et qu'il croyait que l'examen de tous les dossiers serait terminé d'ici là. La Commission continuera de travailler de

LA SUBDIVISION
DE L'ARRIÈRE

La Subdivision et le programme
d'élimination de l'arrière

La Subdivision de l'arrière a été créée en 1989 pour examiner les quelque 95 000 revendications du statut de réfugié qui n'avaient pas été réglées avant l'entrée en vigueur du nouveau processus de détermination du statut de réfugié, le 1^{er} janvier 1989. Lorsqu'elle fonctionnait à plein rendement, la Subdivision était composée de 50 commissaires localisés à Toronto, Montréal et Vancouver mais qui pouvaient aussi tenir des audiences dans toutes les régions du Canada. Comme le travail de la Subdivision est presque terminé dans de nombreuses régions, un certain nombre de commissaires ont été mutés à la Section du statut de réfugié de façon à mieux servir la Commission. Le rendement du programme d'élimination de l'arrière a augmenté considérablement en 1990. Le processus d'audience, auquel participe la Commission, a augmenté son efficacité de plus de 500 % dans les 12 mois suivant le milieu de 1989.

Dans le programme d'élimination de l'arrière, le processus de détermination est semblable à celui de l'instruction préliminaire habituelle, à ceci près que les demandeurs peuvent solliciter le droit d'établissement immédiatement après l'étape de l'instruction préliminaire. Le programme d'élimination de l'arrière est contrôlé par Emploi et Immigration Canada. Le rôle des commissaires de la Subdivision se limite à déterminer si chaque revendication, examinée lors d'une audience, est recevable et a un minimum de fondement d'après la définition d'un réfugié au sens de la Convention énoncée dans la *Loi sur l'immigration*.

L'audience a lieu devant un tribunal composé de deux membres, à savoir un arbitre du ministère de l'Immigration et un commissaire de la Subdivision de l'arrière. Au cours de l'audience, le demandeur du statut de réfugié et le représentant du ministre, l'ACPC, exposent leurs arguments sur le fond de la revendication. Si l'ACPC ne conteste pas la revendication, le demandeur peut automatiquement solliciter le statut de résident permanent. Si l'affaire est contestée, le tribunal de deux membres entend les preuves et décide si la

L'année en bref

En 1991, les activités de la Subdivision se sont intensifiées dans les quatre régions. Quelque 13 202 revendications ont été entendues lors d'audiences et étudiées complètement. De ce nombre, 6 881 (52,1 %) n'ont pas été contestées par l'ACPC, qui a préféré ne pas débattre des faits de l'espèce.

Un total de 1 148 revendications (8,7 %) ont fait l'objet de décisions favorables de la part de l'arbitre ou du commissaire (ou des deux). Quelques revendications ont été jugées irrecevables et le tribunal a rejeté 4 564 demandes (34,6 %). Dans 609 cas (4,6 %), les demandeurs ont soit renoncé à leur revendication, soit omis de se présenter à l'audience. Pour les 6 321 contestations, le taux d'acceptation a été de 20 %.

revendication a un minimum de fondement. Il suffit qu'un seul membre du tribunal se prononce en faveur du demandeur de statut pour que la revendication soit considérée comme possédant un minimum de fondement, alors que les deux membres doivent être d'accord pour que la demande soit rejetée. Chaque revendication est examinée individuellement à la lumière des circonstances particulières de l'affaire et des conditions existantes dans le pays d'origine du demandeur.

Dans le cas des revendications ayant un minimum de fondement, le demandeur est assujéti aux critères habituels d'immigration concernant la santé et d'autres facteurs avant de pouvoir obtenir le statut de résident permanent. Si la demande est rejetée, les fonctionnaires d'Emploi et Immigration Canada examinent le cas et déterminent s'il existe en l'espèce des raisons d'ordre humanitaire justifiant l'autorisation de rester au Canada. Dans la négative, le demandeur est frappé d'une ordonnance de renvoi.

La Cour d'appel fédérale a rendu des décisions dans des affaires dont avait été saisie la Section d'appel de l'immigration au cours de l'année. Voici quelques-uns des cas importants :

- Dans *Aujla, Kulwant Kaur c. M.E.I.* (C.A.F., No A-520-89), le 4 mars 1991, la Cour a jugé que la Section d'appel avait négligé de tenir compte de tous les faits pertinents lorsqu'elle a refusé de chercher des considérations humanitaires qui auraient pu justifier une mesure spéciale. Ces faits comprennent la modification possible du visa de l'appelant en fonction du mariage qu'elle a de fait contracté par suite du refus de son fiancé de l'épouser, et le stigma social qui la marquerait si elle devait retourner en Inde.

- Dans *M.E.I. c. Burgon, David Ross* (C.A.F., No A-17-90), le 22 février 1991, la Cour a confirmé la décision de la Section selon laquelle une personne n'appartient pas à une catégorie non admissible si la condamnation criminelle dont elle a fait l'objet n'est ensuite plus considérée comme telle par la loi du pays où elle a été prononcée. La loi dans le pays en question visait le même but que la loi canadienne, à savoir protéger les personnes méritantes contre les effets néfastes d'un dossier criminel.

- Le 22 juillet 1991, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration recevait l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale contre la décision de la Section dans *Cookson, Michael Edward c. M.E.I.* (S.A.I. V90-00972), le 25 avril 1991, qui a permis à un appelant, dans le cadre d'un appel contre une mesure d'expulsion, de témoigner lors d'une conférence téléphonique. La Section d'appel a jugé qu'elle devait faire preuve de souplesse dans cette affaire et qu'il était acceptable de procéder à une conférence téléphonique en raison du fait que le domicile de l'appelant ne se trouvait pas à une «distance raisonnable» des bureaux de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Au moment de la préparation du présent rapport annuel, la Cour d'appel fédérale n'avait pas encore entendu l'appel.

L'un des éléments importants que la Section doit considérer lorsqu'elle rend des décisions en rapport avec des appels interjetés par des résidents permanents qui risquent d'être expulsés en raison d'une condamnation criminelle est la nécessité

Un juste milieu entre l'équité et la protection de la société

Enfin, la charge de travail de la Section pour l'année à venir pourrait être touchée par les modifications devant être apportées à la définition du terme «adopté» contenue dans le *Règlement sur l'immigration*. On peut en dire autant pour les changements qui porteront sur les dispositions de la *Loi sur l'immigration* relatives à la non-admissibilité pour raisons de santé.

La récente déclaration du ministre de l'Emploi et de l'Immigration concernant l'application plus stricte de la Loi, en particulier dans les cas où les personnes sont accusées de crime, devrait avoir des répercussions sur le nombre de requêtes de réouverture d'appels interjetés contre des ordonnances de renvoi et que la Section a déjà rejetés. Après le rejet d'un appel, c'est le ministre de l'Immigration, et non la Section, qui est responsable de faire appliquer l'ordonnance de renvoi. Les tribunaux ont toutefois statué que la Section avait juridiction sur les cas tant que les personnes n'étaient pas expulsées du Canada. La Section est donc tenue de réouvrir une enquête lorsqu'une personne en fait la demande sur la base de faits nouveaux importants s'étant produits pendant la période au cours de laquelle on lui a permis de demeurer au Canada, depuis le rejet de son appel. La Section s'attend à un accroissement de sa charge de travail si le ministère fait appliquer la Loi de façon plus sévère.

de soupeser d'une part les intérêts individuels de ces résidents et d'autre part la sécurité de l'ensemble de la population canadienne. Lorsqu'un appelant habite le Canada depuis plusieurs décennies, il est nécessaire d'évaluer les faits avec une certaine compassion. Même si les tribunaux considèrent qu'une expulsion ne constitue pas une «sanction» à proprement parler, il peut être très pénible pour une personne qui réside au Canada depuis son tout jeune âge d'être expulsée de ce qui est devenu «son» pays, malgré le fait qu'elle n'en est pas citoyenne. Pour juger un appel sur toutes les circonstances de l'affaire, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs.

Évaluation de l'impact du témoignage de la victime

La Section doit tenir compte d'une autre question dans ses délibérations : devrait-elle ou non prendre en considération le témoignage de la victime en décidant si l'appel d'une ordonnance de renvoi doit être accueilli. La Section est généralement d'avis que les torts subis par la victime sont pris en considération par l'instance criminelle au moment où cette dernière détermine la peine exigée par la société pour le crime commis. Il serait inapproprié de la part de la Section de réévaluer l'impact du témoignage de la victime puisqu'une expulsion n'a pas été prévue comme étant une punition. Toutefois, la Section prend en considération le témoignage des victimes si ce témoignage a un lien direct avec les circonstances entourant l'infraction ou si l'appelant continue ou pose à nouveau certains gestes. Cette question sera tranchée inécessamment par la Cour d'appel fédérale.

La SAI a les attributions d'une cour supérieure d'archives. Elle peut, à ce titre, enjoindre par citation à des personnes de comparaitre comme témoin devant elle, exiger la production et l'examen de pièces et exécuter des ordonnances. Il peut être interjeté appel des décisions de la SAI devant la Cour d'appel fédérale, moyennant autorisation.

L'année en bref

Nouveaux appels interjetés

Quant aux 356 appels interjetés aux termes de l'article 77 de la *Loi sur l'immigration* (rejet d'une demande parrainée d'établissement), 105 ont été accueillis en droit, 76 ont été accueillis en équité, 81 ont été rejetés en droit et en équité, 94 ont été rejetés pour défaut de compétence ou de poursuite.

Situations influant sur la Section

Le premier janvier 1991, il restait 1 185 appels et actions connexes en instance de 1990. Au cours de l'année, la Section a reçu 1 011 nouveaux cas, dont 221 appels d'une ordonnance de renvoi, 630 appels interjetés par des répondants, 16 appels interjetés par le ministre, 137 requêtes, y compris des demandes de révision de sursis à l'exécution d'une ordonnance de renvoi, trois demandes de retour au Canada aux fins d'appel et quatre demandes de mises en liberté en attendant l'audience.

Dans 163 cas, les appelants, la majorité des répondants de parents ayant fait une demande de droit d'établissement, ont renoncé à leur appel au cours de l'année. En 1991, les commissaires de la SAI ont décidé 766 cas et il restait un total de 1 355 appels et actions connexes en instance le 31 décembre 1991, dont 405 cas où l'on attendait des documents.

En ce qui concerne les 186 cas interjetés aux termes de l'article 70 de la *Loi sur l'immigration* (ordonnances de renvoi), cinq ont été accueillis en droit, 20 ont été accueillis en équité, 78 ont été rejetés en droit et en équité, 45 ont donné lieu à un sursis, 30 ont été rejetés pour défaut de compétence ou de poursuite et huit ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement.

La modification proposée aux définitions de «fils à charge» et «fille à charge» devrait influencer sur la charge de travail de la Section, sans toutefois avoir d'effet sur les appels existants. La nouvelle proposition vise à réduire le nombre de demandeurs pouvant être considérés comme personnes à charge principalement au titre de l'âge et de l'état matrimonial. On s'attend à ce qu'il y ait davantage de refus par les agents des visas à l'étranger, ce qui devrait normalement faire accroître la charge de travail de la Section.

La Section prévoit un accroissement de la charge de travail dans les années à venir. Un certain nombre de facteurs justifient cette prévision, notamment les demandes parrainées d'établissement de parents proches par des personnes s'étant installées au Canada en vertu du programme d'élimination de l'arriéré et aux termes du processus de reconnaissance du statut de réfugié, et les changements annoncés portant sur les catégories d'immigrants pouvant entrer au Canada en vertu des modifications réglementaires et législatives apportées à la *Loi sur l'immigration* et qui devraient entrer en vigueur en 1992.

La Section d'appel de l'immigration (SAI) est un tribunal indépendant accessible à certaines catégories de personnes à qui l'autorisation de séjour au Canada a été refusée ou dont le renvoi a été ordonné. La SAI statue également dans les cas de citoyens canadiens et de résidents permanents dont un parent s'est vu refuser la résidence permanente au Canada par un agent d'Emploi et Immigration Canada. La SAI se compose d'au plus 30 membres titulaires et d'autant de membres vacataires que peut exiger la charge de travail. Les commissaires sont en poste dans quatre bureaux régionaux, à Montréal, à Toronto, à Winnipeg et à Vancouver. La compétence et les pouvoirs de la SAI sont énoncés à la Partie IV de la *Loi sur l'immigration*. De plus, ce sont les Règles de la Section d'appel de l'immigration qui dictent ses pratiques et procédures.

Les citoyens canadiens ou les résidents permanents du Canada peuvent interjeter appel devant la SAI du rejet par un agent d'immigration ou un agent des visas de la demande parrainée d'établissement de parents en invoquant soit une question de droit ou de fait, soit des raisons d'ordre humanitaire justifiant une mesure spéciale. Lorsque la SAI accueille un appel relatif à la demande parrainée d'établissement d'un parent, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit faire poursuivre l'examen de la demande par un agent d'immigration ou par un agent des visas.

Les résidents permanents du Canada ou le titulaire d'un permis de retour en cours de validité, dont le renvoi du Canada a été ordonné (pour des raisons telles que la perpétration d'un crime grave), peuvent interjeter appel devant la SAI en invoquant soit une question de droit ou de fait, soit le fait que, en raison des circonstances particulières de l'espèce, ils ne devraient pas être renvoyés du Canada.

La SAI peut soit accueillir ou rejeter un appel, soit ordonner de surseoir à l'exécution d'une ordonnance de renvoi, elle a le pouvoir de fixer et de modifier les conditions de séjour d'une personne au Canada. Si le demandeur ne respecte pas ces conditions, il peut être amené à comparaître à nouveau devant la Section, qui peut annuler le sursis et rejeter l'appel.

Un appel est interjeté devant la SAI par l'établissement d'un avis d'appel et la signification de ce dernier à un agent d'immigration, à un arbitre d'immigration ou à la SAI. Toutes les affaires dont est saisie la SAI sont entendues en audiences publiques et des interprètes sont mis à la disposition des parties. Toutefois, à la requête d'une partie, la SAI peut, si elle le juge à propos, ordonner le *huis clos*.

À l'audience, des éléments de preuve sont présentés par écrit, des témoignages sont entendus et des arguments juridiques sont exposés. La SAI est tenue de fournir par écrit le détail des motifs de sa décision dans le cas de tout appel interjeté par le répondant d'un parent dont la demande d'établissement a été rejetée. Dans tous les autres cas, les motifs ne sont fournis par écrit qu'à la requête de l'une des parties.

La Commission a par ailleurs adopté une procédure permettant aux commissaires de porter plainte contre les conseils qui font preuve d'un manque d'éthique. Même si ce problème est rare, il survient tout de même parfois. La Commission suivra cette nouvelle procédure afin d'aviser les groupes professionnels responsables de tout manquement aux règles de la déontologie. Les plaintes portées contre les commissaires sont transmises au président aux fins d'enquête et pour déterminer les mesures à prendre.

Renvois

Comme cela a déjà été souligné depuis la mise en place de l'actuel système de détermination du statut de réfugié, la clé du succès ne réside pas seulement dans l'impartialité et la rapidité des jugements mais également dans le renvoi immédiat des demandeurs qui ne sont pas considérés comme des réfugiés au sens de la Convention ou qui n'ont pas le droit de demeurer au Canada pour tout autre motif. Etant donné que le Canada doit indiquer clairement à la communauté internationale qu'il ne peut tolérer que l'on abuse de ses valeurs et traditions humanitaires, la Commission appuie le récent engagement du ministre qui veut faire preuve de plus de sévérité dans l'application des mesures d'expulsion du ministère de l'Immigration.

Principaux pays sources de réfugiés - 1991 par région				
Québec/Atlantique	Ontario	Prairies	C.-B.	National
Somalie (1 143)	Sri Lanka (3 061)	El Salvador (1 133)	Chine (423)	Sri Lanka (3 775)
Liban (1 040)	Somalie (2 485)	URSS (42)	Iran (346)	Somalie (3 663)
URSS (837)	Iran (856)	Chine (38)	El Salvador (211)	Chine (1 814)
Sri Lanka (652)	Chine (854)	Pakistan (33)	Bulgarie (70)	Iran (1 635)
Roumanie (551)	Ghana (717)	Roumanie (31)	Liban (62)	Liban (1 597)
Chine (499)	El Salvador (518)	Guatemala (31)	Inde (49)	URSS (1 409)
Iran (425)	Pakistan (516)	Liban (29)	Guatemala (48)	El Salvador (1 270)
Seychelles (424)	URSS (492)	Pologne (19)	Sri Lanka (48)	Ghana (1 135)
El Salvador (408)	Ethiopie (491)	Nicaragua (18)	URSS (38)	Bulgarie (881)
Inde (388)	Bulgarie (482)	Somalie (14)	Ghana (27)	Pakistan (873)
		Sri Lanka (14)		

fait que la Section a eu davantage recours au processus accéléré, à l'ouverture d'un deuxième bureau à Toronto en janvier 1991, aux modifications apportées à l'étape de l'instruction approfondie qui permettent de lire directement dans le dossier les informations contestées et à la gestion plus efficace du temps des commissaires. Les mesures prises pour améliorer l'efficacité et la productivité de la Commission, après maintes consultations auprès des avocats spécialisés de l'immigration, n'ont eu aucun effet sur l'équité du processus d'audience de la Commission. Ce n'est toutefois pas la Commission qui décide de la charge de travail totale à laquelle elle doit faire face. Des facteurs internationaux, comme l'application de politiques et de mesures plus strictes en Europe de l'Ouest, pourraient faire augmenter de façon spectaculaire et imprévisible le nombre de demandeurs entrant au Canada, dans un avenir plus ou moins rapproché. La Commission continuera d'évaluer si elle peut traiter dans des conditions satisfaisantes toutes les demandes qui lui sont soumises et apportera d'autres améliorations au besoin.

Ajournelements

Il avait été fait mention, dans le rapport annuel de l'année dernière, de la question des demandes incessantes d'ajournelements présentées par le conseil des demandeurs. L'ajournelement est une procédure normale du processus lorsqu'il est justifié, mais les demandes répétées et sans fondement ne font que ralentir l'examen des dossiers et empêcher la Commission de rendre les décisions rapides qu'attendent les demandeurs. Afin d'essayer de remédier à la situation, la Commission a publié des *Règles de pratique* à l'intention des membres de la profession juridique qui renferment de nouvelles directives visant à éliminer les ajournelements inutiles.

Taux d'acceptation globaux			Instructions préliminaire et approfondie		
Pays			1990	1991	
Chine	43%	21%			
El Salvador	76%	70%			
Ethiopie	82%	82%			
Ghana	36%	34%			
Iran	88%	86%			
Liban	77%	82%			
Pakistan	82%	62%			
Somalie	92%	91%			
Sri Lanka	88%	95%			
URSS	49%	66%			

Le taux global d'acceptation, si l'on tient compte des résultats des deux paliers d'audience, a été de 64 % en 1991, comparativement à 70 % en 1990 et 76 % en 1989.

Situations influant sur la Section

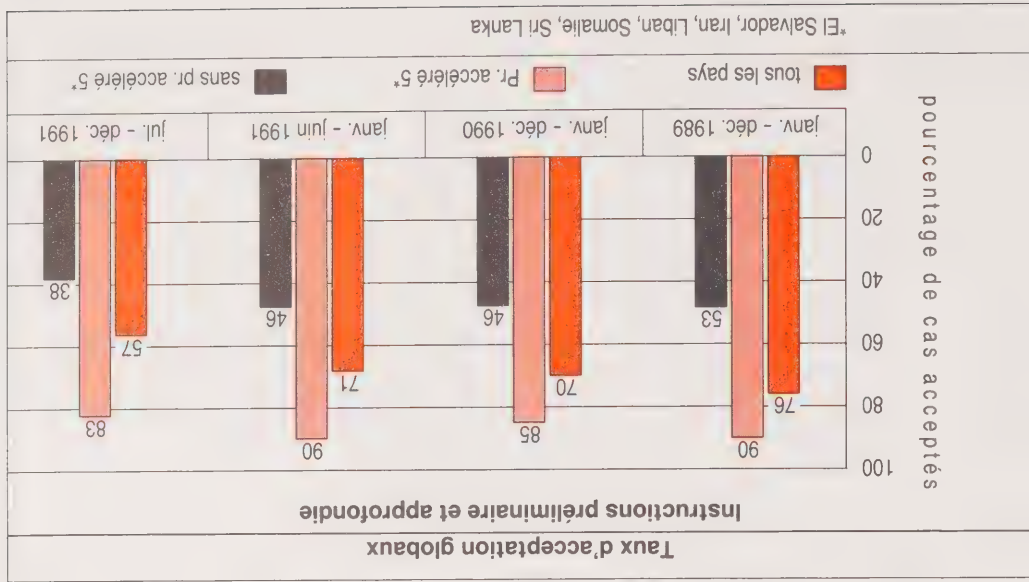
La charge de travail

L'année dernière, la Commission s'était donné comme objectif pour 1991 de réduire à trois mois le délai moyen entre le moment où le cas est déféré à la SSR et le moment où l'étude est terminée à l'instruction approfondie. Le but a été presque atteint dans la plupart des régions. Cette réussite est notamment attribuable au

SSR et n'ayant pas fait l'objet d'une décision, favorable ou défavorable, ou ayant fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement. Compte tenu de la vitesse à laquelle les revendications sont actuellement examinées par la SSR, ces cas pourront être jugés dans un délai de quatre à cinq mois.

En 1991, 26 941 décisions ont été rendues; 19 425 demandes ont été acceptées et 7 516 ont été refusées. Encore 1 339 demandes ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement à l'étape de l'instruction approfondie. À la fin de l'année, il y avait 2 687 revendications qui avaient été étudiées mais au sujet desquelles aucune décision n'avait été prise.

Le taux d'acceptation à l'étape de l'instruction approfondie, en tenant compte des renonciations et des désistements ainsi que des décisions favorables et défavorables, a été de 69 % en 1991, par rapport à 77 % en 1990 et 88 % en 1989, la première année d'activité de la SSR. Les taux d'acceptation à l'instruction approfondie ont continué d'être élevés, entre 85 % et 95 %, pour les pays sources traditionnels comme le Sri Lanka, la Somalie, l'Iran et l'Éthiopie. Les pourcentages ont augmenté légèrement, à 83 %, pour le Liban et ont subi une faible chute, à 71 % et 62 % respectivement, pour le Salvador et la Roumanie. On a enregistré une forte hausse dans le cas de l'URSS, alors que les résultats obtenus par la Chine et la Bulgarie ont diminué considérablement par rapport à 1990.



Amélioration des procédures

Au cours de l'année écoulée, la Commission a continué d'apporter des améliorations au processus accéléré dans le but d'identifier et de traiter plus rapidement les revendications. Elle a par ailleurs augmenté le nombre de pays d'origine admissibles au processus; il est prévu, au début de 1992, de n'exclure aucun pays. Le processus pourra ainsi être adapté plus rapidement aux nouvelles réalités internationales.

De plus, les grandes régions de la Commission ont mis sur pied des équipes constituées de commissaires et d'agents d'audience chargés de recueillir des renseignements généraux sur des points géographiques précis du monde. Grâce à cette spécialisation, les commissaires peuvent juger plus efficacement le fondement objectif du dossier, ce qui a pour effet d'accélérer l'instruction. Les équipes spécialisées se réunissent régulièrement pour examiner les derniers textes parus et partager l'information sur certains pays.

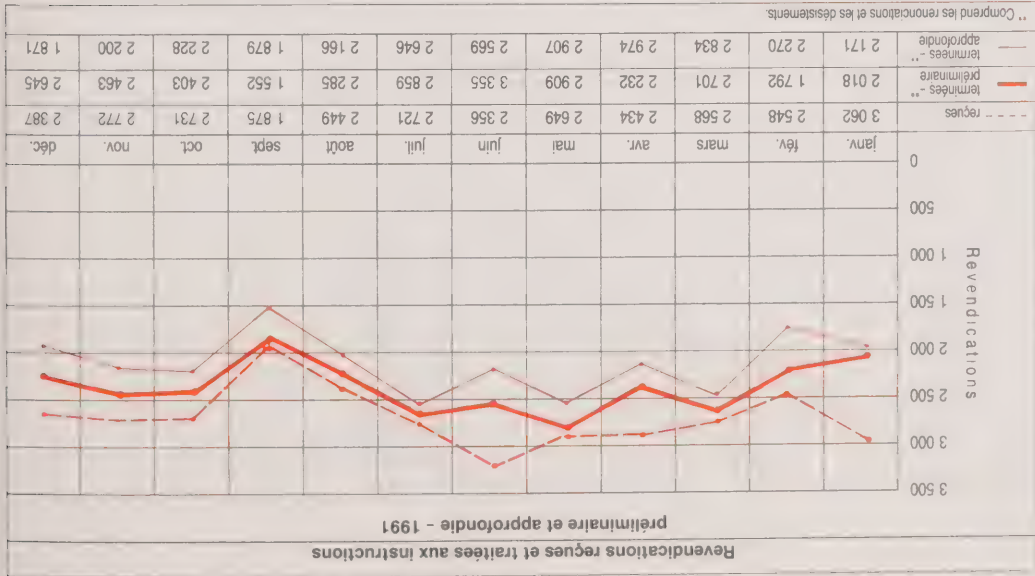
L'année en bref

La moyenne mensuelle des revendications du statut de réfugié présentées au Canada est passée de 2 776 en 1990 à 2 545 en 1991. Selon les statistiques d'EIC, c'est encore le Sri Lanka et la Somalie qui se classent en tête de la liste des 10 premiers

pays sources, avec la Chine, l'Iran, le Salvador et le Liban, tout comme en 1990. Toutefois, la Bulgarie ne figure plus sur la liste alors que l'URSS s'y trouve en troisième place. (Cette dernière ne faisait pas partie des 10 premiers pays l'an dernier).

Le nombre de revendications, dont l'étude s'est terminée à l'instruction préliminaire, a atteint le total de 30 055 en 1991, comparativement à 21 469 en 1990. Cette augmentation est attribuable, en grande partie, à l'emploi du processus d'enquête simplifié. Du nombre total, 53 ont été rejetées parce que jugées irrecevables, 447 ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement de la part du demandeur et 1 352 ont été refusées parce qu'elles n'avaient pas le minimum de fondement. Un total de 28 203 revendications (94 %) ont été déferées à la SSR pour instruction approfondie. Le pourcentage de cas déferés pour les principaux pays sources comme la Chine, le Salvador, l'Iran, le Liban, la Somalie et le Sri Lanka a continué d'être élevé, aux environs de 98 à 99 %.

À l'instruction approfondie, les commissaires ont entendu 28 181 revendications au cours de l'année. À la fin de 1991, 13 456 revendications étaient en instance (comparativement à 13 512 l'année précédente). Ce chiffre englobe toutes les revendications déferées devant la



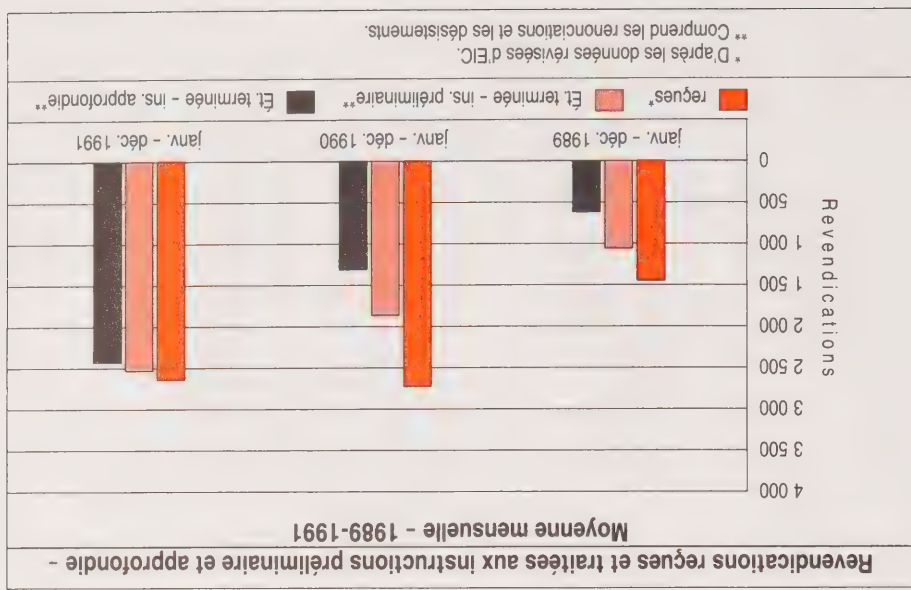
Au cours de ce processus, les demandeurs et leur conseil présentent la documentation nécessaire à l'ACPC pour examen. Celui-ci confirme le minimum de fondement à toutes les parties concernées et la revendication est presque instantanément déferée à l'étape de l'instruction approfondie. Par contre, si l'ACPC conteste le minimum de fondement, la revendication est entendue à l'instruction préliminaire en présence de toutes les parties.

Le processus accéléré

Lors de l'instruction approfondie, seule la SSR doit déterminer le bien-fondé de la revendication. Un tribunal composé de deux commissaires examine la preuve à l'appui de la revendication en tenant compte des conditions connues qui régissent dans le pays où le demandeur dit craindre d'être persécuté. Là encore, les deux commissaires doivent être d'accord pour rejeter la revendication, alors qu'il suffit de la décision favorable d'un seul d'entre eux pour que le demandeur se voit reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention.

Un processus accéléré a été instauré, à l'étape de l'instruction approfondie, afin d'améliorer l'efficacité du système et de permettre aux commissaires de traiter davantage de demandes. Un seul commissaire de la SSR peut ainsi octroyer le statut de réfugié si les faits et circonstances présentés dans le dossier sont particulièrement clairs. Au début du

processus accéléré, l'agent d'audience étudie les demandes pour dégager toutes celles qui semblent posséder les caractéristiques essentielles permettant d'établir que la crainte d'être persécuté est fondée. Pour chaque revendication retenue, l'agent d'audience rencontre le demandeur et son conseil afin de s'entendre sur les faits fondamentaux de la revendication. Si l'on en vient à un accord, le dossier est acheminé à un seul commissaire de la SSR pour qu'il l'examine. Si le commissaire décide que les renseignements au dossier semblent suffisants pour rendre une décision favorable, le statut de réfugié est alors confirmé habituellement au cours d'une rencontre officielle à laquelle le demandeur et son conseil doivent assister. Toutefois, si le commissaire établit qu'une décision favorable ne peut être rendue en se fondant uniquement sur la preuve documentaire et sur l'entrevue, il retourne le dossier à l'agent d'audience et la revendication est alors traitée suivant le processus habituel, c'est-à-dire au cours d'une instruction approfondie devant deux commissaires. Tout au long du processus, y compris le processus d'enquête simplifié et le droit de se faire représenter par un conseil, sont protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés* et peuvent interjeter appel devant la Cour fédérale du Canada en cas de décision défavorable. Des interprètes sont disponibles à toutes les audiences auxquelles les demandeurs sont convoqués.



Le rôle de la Section

La Section du statut de réfugié (SSR) est un organisme quasi judiciaire formé en vertu de la *Loi sur l'immigration*, telle qu'elle a été amendée en 1988. Elle a la compétence pour déterminer si les demandeurs de statut de réfugié au Canada, dont la revendication est recevable et a un minimum de fondement, répondent à la définition légale de réfugié au sens de la Convention. La SSR entend également les demandes du ministre de l'Emploi et de l'Immigration concernant la perte du statut de réfugié de même que les demandes du ministre concernant le réexamen de la question de la reconnaissance du statut de réfugié et de l'annulation de la reconnaissance pour des motifs de fraude, de fausse indication sur un fait important ou de suppression et de dissimulation d'un fait important. Les membres de la SSR sont investis des pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, dont celui d'enjoindre par citation des personnes à comparaître comme témoins et de les interroger, de faire recueillir des éléments de preuve au Canada par commission rogatoire ou requête, de faire prêter serment et de retenir les services nécessaires à une instruction approfondie de l'affaire. Le fonctionnement de la SSR est régi par des règles de procédure approuvées par le gouverneur en conseil et qui découlent des dispositions de la *Loi sur l'immigration*. La législation prévoit que la SSR peut compter jusqu'à 65 membres titulaires à temps plein et autant de vacataires à temps plein et à temps partiel que l'exige la charge de travail. Les membres titulaires de la SSR sont nommés à titre inamovible, sauf prévarication, pour des mandats renouvelables n'excédant pas cinq ans; pour ce qui est des membres vacataires, les mandats renouvelables sont de deux ans au maximum.

Le processus de détermination du statut de réfugié

Le processus de détermination du statut de réfugié comporte deux étapes, soit l'instruction préliminaire et l'instruction approfondie. À l'instruction préliminaire,

un tribunal de deux membres, soit un arbitre du ministère de l'Immigration et un commissaire de la SSR, examinent si la revendication est recevable et si elle possède un minimum de fondement. Les personnes dont la revendication n'est pas recevable sont celles à qui le statut de réfugié a été reconnu dans un autre pays et qui possèdent un document de voyage en cours de validité, à qui le statut de réfugié a été refusé auparavant et qui n'ont pas séjourné hors du Canada pendant plus de 90 jours, ainsi que les personnes reconnues coupables de crimes graves, qui sont des criminels de guerre ou qui présentent un danger pour la sécurité. Lorsque la demande d'une personne est reconnue recevable, le tribunal examine les preuves à l'appui de celle-ci. Un seul membre du tribunal, ayant appliqué des critères peu sévères, peut conclure que la revendication est suffisamment fondée pour être achevée à la deuxième étape du processus. Toutefois, les deux membres doivent être d'accord sur l'absence d'un minimum de fondement pour que la revendication soit rejetée.

Le processus d'enquête simplifiée

Afin d'améliorer cette étape du processus de reconnaissance du statut de réfugié, EIC, la Direction de l'arbitrage du ministère de l'Immigration et la SSR ont instauré le processus d'enquête simplifié. Suivant ce processus, l'audience n'est en fait qu'un examen sur dossier des preuves à l'appui du minimum de fondement de la revendication. Compte tenu des pourcentages de cas déferés et acceptés, les demandeurs dont la revendication a un minimum de fondement sont déferés immédiatement à l'instruction approfondie sans devoir comparaître devant un arbitre de l'immigration et un commissaire de la SSR à l'instruction préliminaire. Ces demandeurs sont ceux dont la revendication ne serait pas contestée par l'agent chargé de présenter les cas (ACPC), qui représente le ministre, avant l'instruction préliminaire. Si l'ACPC confirme le minimum de fondement, le tribunal n'a d'autre recours que de déferer la revendication à l'étape de l'instruction approfondie.

La fin du mois d'août. Le 2 décembre le Canada reconnaissait l'Ukraine et le 25 décembre la Russie et d'autres républiques comme Etats indépendants. A la fin du mois de décembre, l'Union Soviétique n'existait à peu près plus, mais plusieurs anciennes républiques soviétiques annonçaient qu'elles formeraient une sorte d'organisation décentralisée, la Communauté des Etats indépendants, qui se pencherait sur des questions d'intérêt commun.

Ailleurs dans la région, le premier ministre de la Roumanie et les membres de son cabinet ont été obligés de démissionner à la suite d'un mouvement de protestations qui a eu lieu à Bucarest en septembre. Les élections tenues en Bulgarie ont donné une faible majorité à l'Union des forces démocratiques, secouée par des divisions internes, sur le Parti socialiste, le Mouvement des droits et libertés, à prédominance turque, détenant le reste des sièges au parlement. En Pologne, seulement 40 % de la population a participé aux élections parlementaires d'octobre. Le débat sur la future structure de l'Etat tchécoslovaque s'est intensifié.

Afin de tenir informés les membres de la Commission et la population en général de l'évolution rapide de la situation en Europe de l'Est et en Union soviétique, le Centre de documentation a publié en octobre *L'URSS : profil d'un pays* de même que des documents sur la Bulgarie et la Roumanie dans la série *Questions et réponses*. Un forum spécial sur l'URSS, qui a eu lieu en octobre, a été enregistré sur cassette vidéo afin d'être mis à la disposition des personnes intéressées.

La violence et les graves difficultés économiques que connaît l'Europe de l'Est ont suscité de vives inquiétudes dans les pays d'Europe de l'Ouest qui craignent un mouvement massif d'émigration vers l'Ouest. Dans certains pays, notamment la République fédérale d'Allemagne et la France, la xénophobie et les problèmes économiques ont fait augmenter le degré d'intolérance vis-à-vis des étrangers. Le gouvernement italien a renvoyé de force en Albanie des milliers de chercheurs d'asile. La réaction générale des Etats d'Europe de l'Ouest a été d'imposer des mesures de contrôle plus strictes et de limiter l'entrée des personnes provenant d'Europe de l'Est.

La plupart des pays de l'Europe de l'Est ont connu des difficultés économiques en 1991. En dépit de la hausse du chômage, de l'augmentation du crime et de la pénurie de biens de consommation et de logements, plusieurs pays ont poursuivi leur marche vers la démocratie. Des élections ont été organisées en Pologne, en Bulgarie et dans plusieurs des républiques soviétiques.

De nombreux gouvernements ont procédé à des réformes politiques et sociales : la Bulgarie s'est dotée d'une nouvelle constitution, la Tchécoslovaquie a modifié son système judiciaire, l'Union soviétique a voté une nouvelle loi sur l'émigration et la Roumanie a décidé de verser des indemnités aux chômeurs.

L'année a également été marquée par la montée du nationalisme. Dans plusieurs pays, la ferveur nationaliste a conduit à la discrimination, à des manifestations et à des actes de violence à l'égard des minorités. Les organisations antisémites d'Union soviétique se sont montrées plus actives et on craint le retour de l'antisémitisme dans de nombreux autres pays. Un certain nombre de groupes ethniques de la région ont exprimé le désir d'obtenir davantage d'autonomie et, dans certains cas, de créer leur propre Etat. Dans plusieurs régions de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, des tensions ethniques ont donné lieu à une flambée de violence. En Croatie, l'une des républiques de la Yougoslavie, la situation a dégénéré en guerre civile.

En Union soviétique, le coup d'Etat raté du mois d'août a conduit à des modifications fondamentales des systèmes politique et judiciaire. Les gouvernements d'un certain nombre de républiques soviétiques, comme la Géorgie, le Tadjikistan et la Kirghizie, ont également eu à faire face à une forte opposition interne.

Plusieurs républiques ont déclaré leur indépendance au cours des cinq derniers mois de 1991. La Lithuanie, la Lettonie et l'Estonie ont reçu la reconnaissance internationale comme Etats indépendants à

corruption et un effondrement du système judiciaire. En Colombie, le gouvernement a promu une nouvelle constitution et un important groupe de guérilla a renoncé à la violence pour participer à la vie politique du pays, alors qu'un autre groupe intensifiait ses attaques contre des cibles économiques. Ce même gouvernement a toutefois réussi à conclure une trêve relative avec les cartels de la drogue. Le président Fujimori du Pérou a annoncé des mesures économiques sévères pour faire face à une crise importante marquée par une augmentation de la corruption et de la violence. De même, on a noté une forte intensification de la corruption et des activités criminelles en Argentine, pays continuellement aux prises avec des problèmes sociaux, politiques et économiques; cette situation a été analysée dans deux documents de la série *Questions et réponses* produits par le Centre de documentation au cours de l'année. Les pourparlers de paix entrepris entre le gouvernement et les rebelles ont donné des résultats encourageants au Salvador et, à un moindre degré, au Guatemala, alors qu'au Nicaragua, des tensions ont ressurgi entre les anciens militants contras et sandinistes. Le Panama a connu de nombreux attentats terroristes en 1991 pendant que le trafic de la drogue, la corruption et les crimes violents s'intensifiaient et que les dirigeants tentaient toujours de mettre en place une nouvelle structure politique. À l'autre bout de l'Amérique centrale, le Mexique a engagé de nouvelles discussions avec les Etats-Unis visant à réduire l'afflux vers le nord de réfugiés et d'émigrants mexicains. Dans les Caraïbes, l'événement peut-être le plus frappant de 1991 a été le coup d'Etat en Haïti. Le renversement du président Aristide, avec les nombreuses victimes civiles et l'agitation sociale continue qui ont suivi, a été condamné par l'ensemble de la communauté internationale, y compris le Canada. L'isolement accru de Cuba, entraîné par le retrait des marchés et de l'aide soviétiques, a mis le gouvernement dans une position qui l'oblige à rechercher de nouveaux marchés et à élaborer de nouvelles politiques dans un contexte post-révolutionnaire.

Amérique latine et Caraïbes

britannique, vietnamien et de Hong-Kong eurent conclu un accord. Les autorités vietnamiennes se sont engagées à ne pas maltraiter ni inquiéter les personnes renvoyées, dont les cas seront suivis par le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Quant à la question de la réintégration de la colonie britannique dans la Chine en 1997, on a noté une augmentation de la tension et du mouvement d'émigration. Au Cambodge, les quatre groupes qui s'opposaient ont mis fin à une guerre civile qui durait depuis 13 ans en signant un accord de paix à Paris le 23 octobre 1991. Les Nations Unies, qui aident le gouvernement de Phnom Penh à s'organiser en vue des élections prévues pour 1993, a élaboré un plan de rapatriement traitant d'importantes questions comme le transport dans les zones minées et le retour des réfugiés dans leurs propriétés et sur leurs terres. Le rapatriement de quelque 500 000 réfugiés se trouvant à la frontière thaïlandaise est censé commencer en mars 1993. En Indonésie, l'année a été surtout marquée par des tensions à Timor-Est, où sévit une forte répression politique depuis l'invasion de l'armée indonésienne en 1975. Des soldats ont ouvert le feu, en novembre, sur un convoi funèbre à Dili, tuant et blessant de nombreuses personnes non armées. Des arrestations massives et d'autres opérations sanglantes ont suivi, malgré l'indignation de l'ensemble de la communauté internationale.

La démocratie ne semble pas encore être, comme beaucoup l'avaient espéré, le remède miracle à tous les maux dont souffre l'Amérique latine. Alors que certains pays, notamment la Bolivie, le Chili et l'Équateur, ont montré des signes de stabilité économique et amélioré la situation des droits de la personne, des pressions démographiques croissantes et un affaiblissement de l'économie ont contribué à créer un climat de violence, de

Nous avons été témoins cette année de nombreux changements d'ordre politique, économique et social en Asie du Sud. Bien que des combats isolés se soient poursuivis entre le gouvernement de Najibullah et les Moudjahidin d'Afghanistan, on entrevoit la possibilité d'un règlement qui conduirait à la paix. Au cours de l'été, les gouvernements de l'URSS et des Etats-Unis se sont entendus pour cesser tout envoi d'armes en Afghanistan jusqu'à la fin de l'année. En outre, les parties, y compris le Pakistan, en sont arrivées à un consensus sur les grandes lignes du plan de paix en cinq points préparé par les Nations Unies. Le Pakistan a poursuivi son programme de libéralisation de son économie et bénéficie de la liberté de presse. Il n'a toutefois pas encore réussi à maîtriser la violence qui règne entre les ethnies dans les provinces du Sind et du Cachemire.

Par ailleurs, l'établissement de la loi islamique en avril 1991 et les modifications apportées au code criminel en 1990 et 1991 ont eu des effets négatifs sur la situation des droits de la personne au Pakistan. En juin 1991, le Centre de documentation a publié un profil culturel sur les Ahmadi, un groupe touché par ces nouvelles mesures.

Au Bangladesh, de violents affrontements ont eu lieu entre les partisans du Parti national au pouvoir et ceux de la Ligue Awami, à la suite des élections de février 1991, qui ont été généralement reconnues comme libres et justes. Quelques mois plus tard, le gouvernement instable et l'économie chancelante du pays ont été durement touchés par un typhon dévastateur. Le Centre de documentation a publié en février un document de fond intitulé *Bangladesh : la chute du président Ershad*.

En mai 1991, l'Inde a connu des élections marquées par la violence. De plus, des affrontements liés à des

problèmes intercommunautaires, séparatistes et de castes ont fait de nombreux morts au cours de l'année, principalement au Pendjab et au Cachemire. Au Ski Lanka les combats se sont poursuivis entre les forces gouvernementales et les Tigres de libération de l'Elam tamoul (TLETF). Ces derniers ont toutefois subi, au cours de l'année, une transformation qui a eu des effets néfastes; l'armée de guérilla est devenue une force combattante de type plus classique, ce qui a donné lieu à plusieurs combats prolongés et spectaculaires dans le nord du pays. Le gouvernement a récemment démontré un souci croissant de traiter avec sérieux la question d'abus des droits de la personne. Au Myanmar, les forces armées luttent toujours avec les rebelles. Les dissidents ont continué, au cours de l'année, à être victimes d'arrestations arbitraires, de mauvais traitements et d'exécutions sommaires. En résidence surveillée depuis que l'armée a annulé la victoire de la Ligue nationale pour la démocratie aux élections de mai 1990, Aung San Shuu Kyi a reçu, en octobre 1991, le Prix Nobel de la Paix pour sa lutte courageuse face au pouvoir militaire.

Pour ce qui est de la Chine, on a continué de se préoccuper de la question des droits de la personne, alors que le gouvernement essayait de minimiser l'importance de la répression de 1989 qui a écrasé le mouvement démocratique, tout en maintenant «une unité et une stabilité» à l'intérieur du pays malgré l'effondrement du communisme en Europe de l'Est et en Union soviétique. Les conditions d'emprisonnement subies par les dissidents, l'utilisation de la torture, la suppression de minorités nationales, les mesures énergiques prises contre les dirigeants religieux clandestins, la répression exercée contre la dissidence politique et l'atteinte à la liberté individuelle que constitue la politique de l'enfant unique sont autant de points touchant la question des droits de la personne en Chine.

A Hong-Kong, où plus de 60 000 réfugiés vietnamiens sont gardés dans des camps de regroupement, l'opération controversée de rapatriement obligatoire a commencé après que les gouvernements

et ceux du Congrès national africain de Nelson Mandela. La situation s'est compliquée par la révélation du scandale de l'«Inkathaagate» entourant le versement, par le gouvernement, d'importantes sommes d'argent à des organisations politiques, dont l'Inkatha.

Moyen-Orient

La guerre du Golfe a été certainement le fait marquant de l'année 1991 au Moyen-Orient. La défaite de l'Iraq a incité des mouvements de révolte chez les minorités chiites et kurdes. La répression exercée par le gouvernement contre ces deux groupes a provoqué un afflux important de chercheurs d'asile dans les pays voisins. Les Kurdes ont fui vers l'extrême nord de l'Iraq, de même qu'en Turquie et en Iran, alors que les Chittes se sont principalement dirigés vers l'Iran. En ce qui a trait à la situation prévalant dans la région, le Centre de documentation a publié des rapports intitulés *Le Golfe persique : la situation des travailleurs étrangers et Les territoires occupés : en sortir et y retourner*.

L'année a également été marquée par un événement sans précédent dans l'histoire du conflit israélo-arabe. Une conférence de paix tenue à Madrid, sous le parrainage des Etats-Unis et de l'Union soviétique, a mis en présence les principales parties concernées : Israéliens, Palestiniens, Syriens, Jordaniens, Libanais et Egyptiens. Même s'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, la conférence a bien mis en évidence le fossé qui sépare les différentes positions et la complexité des problèmes qui restent à résoudre.

Au Liban, il faut surtout noter la réduction graduelle des combats (sauf dans le Sud-Liban) et la neutralisation relative de la plupart des milices, sous la surveillance des armées libanaise et syrienne. Cela a permis au gouvernement libanais de reprendre le contrôle du pays pour la première fois depuis de nombreuses années. Le Centre de documentation a publié un profil culturel sur les communautés chiite et sunnite libanaises et a commencé à préparer un profil de pays sur le Liban.

En Ethiopie, le président Mengistu Haile Mariam a été chassé du pouvoir par le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (FDREPE). Le FDREPE a hérité de la famine, des conflits ethniques et d'une économie en déroute et a dû faire face au problème des milliers de soldats détenus. La chute du régime de Mengistu a mis fin à la guérilla qui durait depuis 30 ans en Erythrée. Le Front populaire de libération de l'Erythrée (FPLÉ) a pris possession d'Asmara et a déclaré l'indépendance de l'Erythrée. Le Front populaire aurait effacé toutes traces de l'ancien régime. Les efforts de reconstruction économique sont toutefois compliqués par la dépendance de l'Erythrée vis-à-vis de l'Ethiopie et de son statut ambigu sur le plan international, dans l'attente du référendum sur l'autodétermination prévu pour 1993.

Au Kenya, l'arrestation et la détention arbitraires des opposants politiques de même que l'enlèvement et l'assassinat de l'ancien ministre des Affaires étrangères, M. Robert Ouko, ont terni son image de «terre de démocratie et de paix» en Afrique. Ailleurs sur le continent, des élections au Bénin et en Zambie ont mis fin aux régimes respectifs de Mathieu Kérékou et de Kenneth Kaunda. Hissène Habré au Tchad et Moussa Traoré au Mali ont perdu le pouvoir à la suite de coups d'Etat militaires.

Au Zaïre, la montée de la violence et de la répression en 1991, a mené à l'intervention de parachutistes belges et français pour assurer la sécurité des étrangers. La crise n'est toujours pas résolue en dépit des efforts du président Mobuto Sese Seko pour rétablir l'ordre.

En Afrique du Nord, les mouvements fondamentalistes islamiques ont continué de s'imposer, en particulier en Tunisie, en Algérie et au Maroc. Le conflit opposant le Mouvement populaire de libération du Soudan et le gouvernement en place a provoqué un afflux de réfugiés en Ouganda, qui fuyaient un pays miné par la guerre civile et la famine.

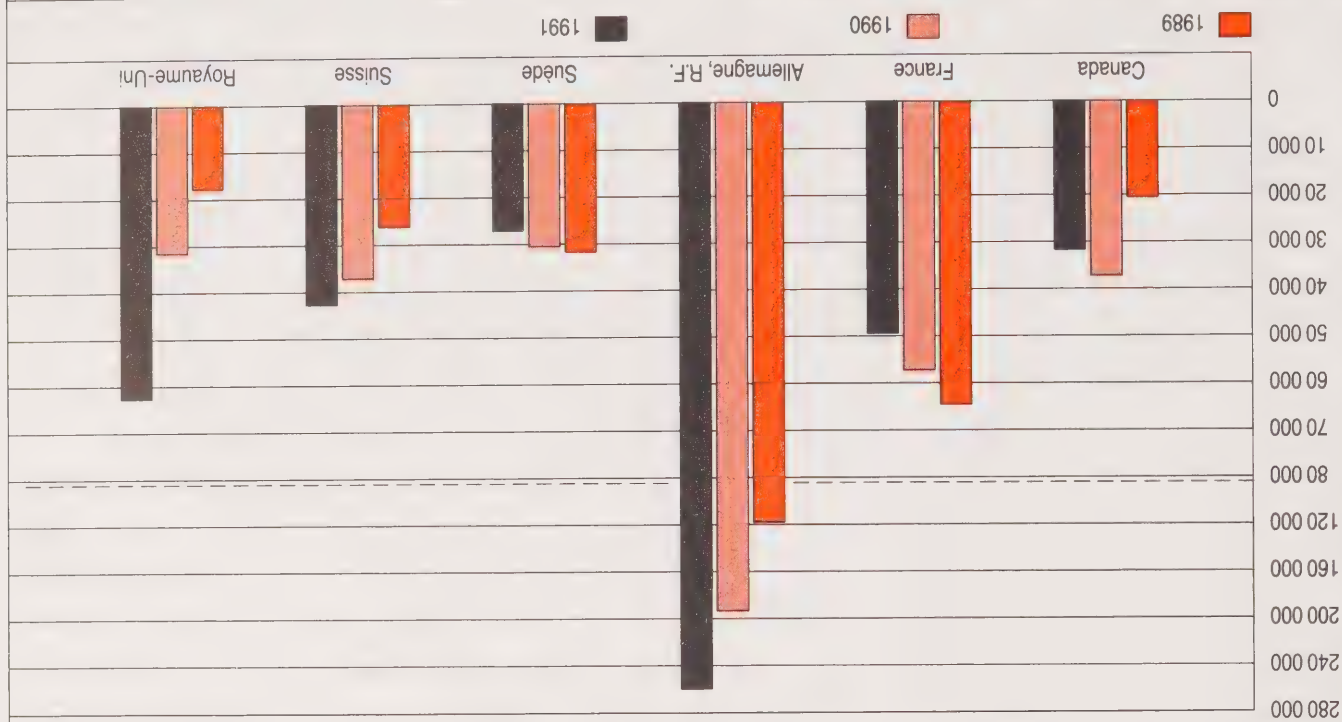
Le processus de démocratisation de l'Etat sud-africain se poursuit, malgré les affrontements violents entre les membres du Parti Inkatha de Mogosuthu Buthelezi

La dernière année a été marquée par un changement d'attitude des pays occidentaux vis-à-vis du continent africain. Les questions de la démocratisation, du respect des droits de la personne et de la promotion des droits de la femme ont beaucoup préoccupé la communauté internationale. Les pays riches, le Canada en tête, ont réaffirmé que l'aide accordée était liée à la situation des droits de la personne dans le pays bénéficiaire. Au cours de l'année, l'Afrique a été secourue par d'importants changements de gouvernement, et des manifestations en faveur de régimes démocratiques multipartites au Cameroun, au Ghana, au Kenya, au Nigéria, en Tanzanie, en Zambie et au Zaïre.

Le conflit de la Corne de l'Afrique a atteint son point culminant par la chute des gouvernements de la Somalie et de l'Éthiopie. En janvier 1991, les forces du Congrès de la Somalie unifiée (CSU) ont mis fin à 20 ans de dictature et ont obligé Siyad Barre à fuir Mogadiscio. La prise du pouvoir par le CSU et la création d'un gouvernement provisoire sans processus de consultation irritèrent le Mouvement national somalien (MNS) et précipitèrent le pays dans une guerre pour le pouvoir entre les différentes formations politiques. Le problème continu des réfugiés dans cette région de l'Afrique a amené le Centre de documentation à préparer, dans le cadre de la série *Questions et réponses* deux documents intitulés *La Corne de l'Afrique : les Somaliens à Djibouti, en Éthiopie et au Kenya* et *La Corne de l'Afrique : nationalités multiples chez les Somaliens*.

Canada et Europe: 1989-1991

Chercheurs d'asile



* Les chiffres de 1991 comprennent quelques estimations.

Expansion et restructuring

Je désire conclure en remerciant tous les commissaires et tout le personnel de la patience dont ils ont fait preuve au cours de cette année difficile sur le plan administratif. Le deuxième bureau de Toronto, Toronto 2, a commencé ses activités le premier de l'an et a rapidement atteint son plein rendement. Quant à Toronto 1, il a connu une période de restructuring qui aurait pu décourager des personnes moins déterminées.

La Commission a bien sûr été touchée par la grève générale de la fonction publique. Je suis cependant heureux de faire remarquer qu'en raison des bons rapports qui existent entre les commissaires et le personnel, le déroulement des audiences a été très peu perturbé; les commissaires ont d'ailleurs profité des temps d'arrêt pour préparer les motifs de décisions rendues dans les cas où l'instruction était déjà terminée.

Vers la fin de l'année, la Commission a subi une très lourde perte lorsque M. Peter Harder, notre premier directeur exécutif, a été promu au poste de sous-ministre délégué (Immigration). La compétence, la sensibilité et l'intelligence dont il a fait preuve à titre d'autorité administrative vont certainement nous manquer. Sa promotion contribuera sans nul doute à maintenir un climat de bonne entente entre la Commission et le ministère, élément essentiel pour atteindre les résultats que les Canadiens sont en droit d'attendre d'eux.

Korden Funnell

R.G.L. Fairweather

Incidence des changements proposés

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié est d'avis qu'une collaboration bilatérale et multilatérale entre les Etats, constitue un pas dans la bonne direction et pourrait conduire à un vaste plan de protection des réfugiés. Nous croyons néanmoins qu'un projet de cette envergure ne devrait être conçu qu'en collaboration avec le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

Le gouvernement entend modifier les niveaux et les définitions se rapportant aux demandes parrainées d'établissement de parents au Canada, et à la non-admissibilité pour raisons de santé. Ces changements pourraient avoir des repercussions importantes sur le travail de la Section d'appel de l'immigration. Par ailleurs, la volonté du ministre de resserrer l'application de la Loi et des ordonnances de renvoi fera augmenter le nombre d'appels interjetés devant la SAL.

Etant donné l'instabilité de la situation internationale, le climat, que l'on peut qualifier d'introspectif, qui régne au Canada et les discussions constitutionnelles actuelles, il sera difficile de faire accepter ces modifications par le public. La Commission est prête à continuer d'expliquer à la population le rôle qu'elle joue ainsi que les obligations que le Canada doit remplir sur le plan international en matière d'immigration et de reconnaissance du statut de réfugié.

La Commission est maintenant pleinement en mesure de juger l'ensemble des revendications présentées annuellement tout en diminuant le nombre de cas en instance soumis lors des deux premières années d'opération. Dans les conditions actuelles, les Canadiens peuvent être assurés qu'il ne sera pas nécessaire de mettre sur pied un nouveau programme d'élimination de l'arriéré visant à faire face à des milliers de dossiers ne pouvant être traités assez rapidement par le système. Même si nous avons réussi à atteindre les objectifs que nous nous étions fixés l'année dernière, nous ne voulons pas nous arrêter là. Nous cherchons sans relâche à améliorer le système et nous continuons à travailler avec les avocats spécialistes de l'immigration et d'autres groupes concernés dans le but d'accélérer les processus d'instruction et de prise de décisions. Notre Centre de documentation, qui est réputé mondialement pour la qualité de son travail, fournit aux commissaires des informations précises et opportunes sur la situation prévalant dans les divers pays sources de réfugiés et sur les facteurs spécifiques à considérer, en dépit des grands changements qui s'opèrent un peu partout dans le monde. Enfin, la Commission poursuit son programme de formation et de perfectionnement professionnel.

Augmentation de la charge de travail

Même s'il ne s'agit souvent pas de réfugiés au sens de la Convention, les grands déplacements de populations posent un problème de taille à tout processus fondé sur l'examen individuel de chaque cas. Aucun mécanisme, si bien structuré qu'il soit, ne pouvait faire face à la charge de travail imposée par l'augmentation du nombre de demandeurs entrant au Canada au cours des dernières années. Le processus accéléré est la réponse appropriée de l'administration à cette réalité.

Si on le compare à d'autres systèmes mis en place dans d'autres pays, le processus canadien de reconnaissance du statut de réfugié dispose d'un ensemble très complet de moyens de contrôle et d'évaluation. L'accent est surtout mis sur l'impartialité. La crédibilité de la Commission repose essentiellement sur sa capacité à accepter rapidement une demande. Il est peut-être temps que le Parlement songe à abolir le processus à deux étapes, le taux de non-contestation étant de 90 % à l'instruction préliminaire, afin que les dossiers se rendent plus rapidement à l'instruction approfondie. Cela permettrait de faire perdre moins de temps aux demandeurs et de mieux les servir grâce à une utilisation plus rationnelle des ressources de la Commission et de ses commissaires.

Incertitude à l'échelle internationale

En ces temps de libre circulation des capitaux et de l'information, de nombreux pays sont grandement préoccupés par les questions de surveillance des frontières et de contrôle des mouvements migratoires. La signature de la Convention de Dublin par les États de la Communauté européenne en 1990 en est un exemple. La Convention énonce des règles détaillées précisant lesquels des pays membres ont l'obligation d'étudier les demandes d'asile ou sont habilités à le faire. Même s'il ne s'agit pas de règles d'uniformisation des processus, elles permettent aux nations de la Communauté de refuser d'examiner toute revendication du statut de réfugié ayant déjà été rejetée par l'un des pays signataires.

Les statistiques ne révèlent pas tout

Le présent rapport, qui est le troisième rapport annuel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), renferme des informations et des statistiques. Celles-ci concernent le processus de reconnaissance du statut de réfugié, le nombre de demandeurs du statut de réfugié entrant au Canada, les commissaires et le personnel de la Commission chargés de traiter les revendications, et les ressources allouées par le Parlement à la Commission pour qu'elle remplisse ses obligations sur le plan national et international auprès des demandeurs d'asile, et pour entendre les appels en matière d'immigration. C'est la Section du statut de réfugié (SSR) qui juge si une personne satisfait la définition d'un réfugié énoncée dans la Convention de Genève de 1951 et le Protocole de 1967, et reprise dans la *Loi sur l'immigration*, telle qu'elle a été modifiée en 1988.

La Section d'appel de l'immigration (SAI) entend les appels interjetés par certaines catégories de personnes, comme les résidents permanents et les titulaires de visas de visiteur en cours de validité à qui l'autorisation de séjour au Canada a été refusée ou dont le renvoi a été ordonné. La Section statue également dans les cas de citoyens canadiens et de résidents permanents qui ont parrainé la demande d'un proche parent, lequel s'est vu refuser la résidence permanente au Canada par un agent des visas.

Même si ces statistiques sont révélatrices autant pour les parlementaires que pour les Canadiens, elles ne disent pas tout. Le seul moyen permettant d'évaluer si la Commission joue efficacement son rôle de tribunal administratif, dont le mandat est en accord avec la longue tradition humanitaire du Canada, est de juger de la façon dont sont traitées les demandes, à savoir si le cas de chacune des personnes (hommes, femmes et enfants) concernées est étudié avec rapidité et compassion, conformément à la *Loi sur l'immigration* et en accord avec les principes de justice fondamentale et les dispositions énoncées dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'équilibre a été atteint

Au delà des statistiques une chose est certaine, la plupart des demandeurs peuvent maintenant avoir l'assurance que leur revendication sera examinée rapidement par des commissaires dévoués, efficaces et bien formés, assistés par un personnel tout aussi déterminé et compétent. Par ailleurs, la Cour fédérale du Canada offre un recours officiel aux demandeurs qui se sentent lésés par un jugement de la Commission. Il s'agit là d'une procédure digne d'un pays attaché au principe de la primauté du droit et aux valeurs démocratiques.

Le rapport annuel traite des différents facteurs ayant permis de réaliser cet objectif, notamment la spécialisation, le processus accéléré, la plus grande efficacité des tribunaux composés de deux commissaires, le deuxième bureau de Toronto fonctionnant à plein rendement et la plus grande familiarisation des commissaires, du personnel et des avocats spécialistes de l'immigration avec le système. En outre, la chute du nombre de demandeurs entrant au Canada a contribué à réduire la charge de travail à l'étape de l'instruction préliminaire. Je suis particulièrement heureux que l'on ait réussi à atteindre cet équilibre sans avoir à demander de ressources supplémentaires au Parlement ou à réduire le temps nécessaire passé à l'examen minutieux et équilibré des faits particuliers de chaque revendication.

10	Préambule
13	Le contexte international
18	La Section du statut de réfugié
24	La Section d'appel de l'immigration
28	La Subdivision de l'arrière
30	Revue des opérations de la CISR
38	Sommaire des ressources de la CISR

Les statistiques ne révèlent pas tout
L'équilibre a été atteint
Augmentation de la charge de travail
Incertitude à l'échelle internationale
Incidence des changements proposés
Expansion et restructuration

Afrique
Moyen-Orient
Asie
Amérique latine et Caraïbes
Europe de l'Est

Le rôle de la Section
Le processus de détermination du statut
de réfugié
Le processus d'enquête simplifié
Le processus accéléré
Amélioration des procédures
L'année en bref
Situations influant sur la Section

Le rôle de la Section
L'année en bref
Situations influant sur la Section
Affaires importantes

La Subdivision et le programme
d'élimination de l'arrière
L'année en bref
La prochaine étape

Organisation de la Commission
Le rôle des commissaires
et des agents d'audience
Section des audiences
Perfectionnement professionnel
Le Centre de documentation
Accès à l'information, protection des
renseignements personnels
et projets spéciaux
Services de communication
Systèmes informatisés
Services juridiques

La Commission desire remercier les commissaires suivants pour leurs services passés:

Antonia Accettola-Fuda
Estelle Chamberland-Gobeil
Jean-Guy Côté
Lorraine Duguay
Conrad Dutchin
Roderick Holloway
Stanley Knight
Gilles Sicotte
Jocelyne Villeneuve-Ouellette
Philip White
William Wright

Haute direction :

Directeur exécutif :
Jerry Robbins *
Directeur, Services juridiques :
Gerald Stobo
Directeur général, Opérations,
politiques et planification :
Pierre Bourget *
Directeur général, documentation,
information et recherches :
Graham Howell
Directeur, Systèmes informatisés :
Samuel Ho

Directeurs régionaux :

Montréal
Simon Pérusse *
Toronto I
John Stevenson *
Toronto II
Sam Laredo *
* Intérimaire
Région des Prairies
Dave Kornichuk
Vancouver
Roy Gatland
Directeur national des
opérations (Subdivision de l'arrière)
Laurent Matte

Nous désirons offrir nos sincères félicitations à notre directeur
exécutif précédent, M. Peter Harder, pour sa nomination en tant
que sous-ministre délégué (Immigration).

Commissaires, Section d'appel de l'immigration

Vancouver

Edna M. Chambers
Joan Gillanders
Des R. Verma

Région des Prairies

Helen M. Arpin (*Winnipeg*)
Beverly J. Rayburn (*Winnipeg*)

Montréal

Sandi Bell
Irene Chu
William Fatsis
Irvin H. Sherman
Glenna M. Tishaw
John Weisdorf

Denyse Angé
Marthe Durand

Subdivision de l'arrière

Vancouver

Layne Daggett
Narinder Dhir
Patsy George
Gordon King

Toronto

Roslyn Ahara (*coordonnatrice*)

Margarida Almeida

Lawrence Band

Lennox M. M. Bigford

Mavis Burke

Lorne A. Butchart

Jorge A. P. Campos

Fay Cole

Basil Dass

Anne Grice

Glenn Harewood

Eunice Harker

Nancy Harries

Leonard Houzer

Ann Hulak

Susan Hunt

Sam Ifejika

William Jacobs

H. Ian Jeffers

Allan Kolyn

Montréal

George Zubulakis

Ranie White

Elda Thomas

Hyacinth Tackoor

Pamela Stratton

Max H. Shetter

John Sellers

Lourene Scott

Robert Rushowy

Mubeen Qureshi

John Morrison

Karen McMillan-Aver

Jackie Lautens

Fred Kuntz

Fernand Gauthier (*coordonnateur*)

Diane Boissinot

Egan Chambers

George-Henri Cloutier

Joel Hartt

Veronica Mae Johnson

Yolène Jumelle

Guy Lamoureux

Jacques Lapointe

Michel Morin

Aimable Ndejuru

Easton Anthony Brown
Jean Bruneau
Paul-André Busque
Jean-Paul Cardinal
Marthe Carrier
Paule Champoux
Corinne Côté-Lévesque
Gérald Daoussis
Patricia Davey
Lana de Liamchin
Jean-Claude Desmarais
Régis Dionne
Diane N. Doray
Michel Doré
Louis Dorion
J. Vincent Fleury
Jean-Pierre Gaboury
Gérard Gagnon
Lisa Gillad
Georges Gustave
Marilyn Hébert
Roland Julien
Abdol Kafai (*à temps partiel*)
Oksana Kaluzny
Bernard Lachance
Ubaldo Lalanne
Marie-Andrée Lalonde-Morisset
Dominique Lamarche
Jacques LaSalle
Francine Latraverse
Alain Lavoie
Claude Lefebvre
Normand Longchamps
Jean Macpherson
Bambole Makombo
Madeleine Marrien-Roy
Thomas Murphy
Jean-Yves Pantaloni
Vincenza Pennestri-Gauthier
Liliane Poire
Denyse Raymond
Louise Raymond
Thomas Rideout
Renuka Sahay
Mimi Séguin-Grace
Michel M.J. Shore
Bernard Sivak
Kofi Sordzi
James Sparks
Antoine Tchipeff
Raymond Terrillon (*à temps partiel*)
Francine Veilleux
Raymond ven der Buis
Marie Vo
Marcel Whissel
Dorothy Willis
Sharon Wolfe

Birku Menkir
Edmond Meredith
Joyce N. Miller
Mona Mojgani
William E. Moore
Fahimeh Mortazavi
Mary Yusra Mouammam
Louise Neville
Stephen Ng (*à temps partiel*)
Aideen Nicholson
Sophie Nsiah-Yeboah
Jean Pearce
Borden Purcell
Judith Ramirez
Robert W. Reford
Brian Riddell
Robert G. Roberts
Ernest A. Rotman
Kirpal Singh Sagoo
Randy S. Sandhu
Anthony Sarzotti
Barbara I.K. Sharratt
Susan Shatzky
Ronald D. Shoots
Yuri Shymko
John R. Smith
Ricardo Smith
Ralph Snow
Sri-Guggan Sri-Skanda-Rajah
Mak Sultan
Ethel Teitelbaum
Barry L. Thomas
Lorraine Thomson
M. Valeria Toth
Errol W. A. Townshend
Phillip Van De Ven
Bryan Charles Vickers
Douglas J. Whitfield
John R. Williams
Doreen M. Winkler
Andrew Witer
Jerry S. Woloschuk (*à temps partiel*)
Max Wolpert
Montréal
Herbert Abrams
Jak Almaleh
Lucienne Appel
Paul Arsenault
Joseph-Arthur Bergeron
Marc Bergeron
Pierre Bernier
Marcelle Brissson

Vancouver

Lynda-May K. Angus
 Roxana Aune
 Robert H. Brisco
 Ellen M. Burdett
 James Robert Corley
 Charles Groos
 Jean MacLeod
 Carolyn McCool
 Edith L. Nee
 Henry Neufeld
 Mabel E. Paetkau
 Charles B. Paris
 Khatoon Siddiqi
 Nirmlal Singh

Région des Prairies

David J. Frunchak (Calgary)
 Enrico T. Lazo (Calgary)
 Judy Lo (Calgary)
 Sherry Makarewicz (Edmonton)
 Dianne Pask (à temps partiel)(Calgary)
 Harpal Pawa (Calgary)
 John Wiele (Winnipeg)

Toronto

Michael Abrahams
 David E. Allin
 Ariarani Ariaranam (à temps partiel)
 Paul Artemma
 Harindar Aulach
 Shiv S. Bajwa
 Barrington Batchelor (à temps partiel)
 William Bauer
 Theresa F. Beale
 William R. Bearance
 Albert Bernadine
 Shashi Bhatia
 Nirmlal Bilkuhu
 Jose Borgono
 George A. Brown
 Gary Carlsen
 Norval Cheeseman (à temps partiel)
 Sardara Singh Chera
 Frederick G. Clark

Austin Clarke

Kent Clarke
 Larry Colle
 Cleo Corcoran
 John W. Davis
 Nazlin Daya
 Riina De Faria
 Cesar A.N. De Morais
 Kapu Desai
 Charles W. Dobson
 Patrick Doran
 Michael D. Douglas
 Ahmed Dualeh
 Ulrich Ferdinand
 Sally Flintoft
 Barbara Fraser
 Robert Gaudet
 Adolf Goldberg
 Naomi Goldie
 Jeannette Goldman
 George A. Griffith
 John G. Guthrie
 John A. Haley
 Hugh R. Hanson (à temps partiel)
 Arthur Harnett
 Harry V. Herman
 Deirdre Heywood
 Alice Hope
 Geoffrey Howson
 Anna Jackson
 William Jackson
 Taciana T.V. Jew
 Nizar Jiwan
 Fatima Kapasi
 George Kell
 Paul Komarnicki
 John K.S. Koulouras
 Azucena Kurz
 Gerry T. Lang
 John R. Larke
 Alida Leistra
 Flora Liebich
 Joyce McCaffrey
 Desmond McConnell
 Christine McNughton
 Heytram Maraj
 Raquel Marzali
 Paul Matarazzo (à temps partiel)
 Teresa J. Maziarz

Président

Gordon Fairweather

Directeur exécutif

Jerry Robbins *

Vice-présidents

Section du statut de réfugié (SSR)
Drasko Bubalo

Section d'appel de l'immigration (SAI)
Nurjehan N. Mawani

Vice-présidents adjoints

SAI (Montréal)
Joseph S. Blumer

SSR (Région des Prairies, Calgary)
Elizabeth Bryant

SSR (Toronto)
Dorothy Davey

SAI (Région des Prairies, Winnipeg)
Lila Goodspeed

SSR (Toronto)
Anna Ker

SSR (Subdivision de l'arrière)
Firdaus James Kharas

SSR (Vancouver)
Emer G. Robles

SSR (Montréal)
Gisèle T. Morgan

SSR (Montréal)
Colette Savard

SAI (Toronto)
Kathi Spencer

SAI (Vancouver)
Andrew Z. Wlodyska

*Intérimaire

Président
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
du Canada
Ottawa, Canada
K1A 0K1

Chairman
Immigration and
Refugee Board
of Canada



Mars 1992

Monsieur Bernard Valcourt, c.p., député
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

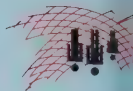
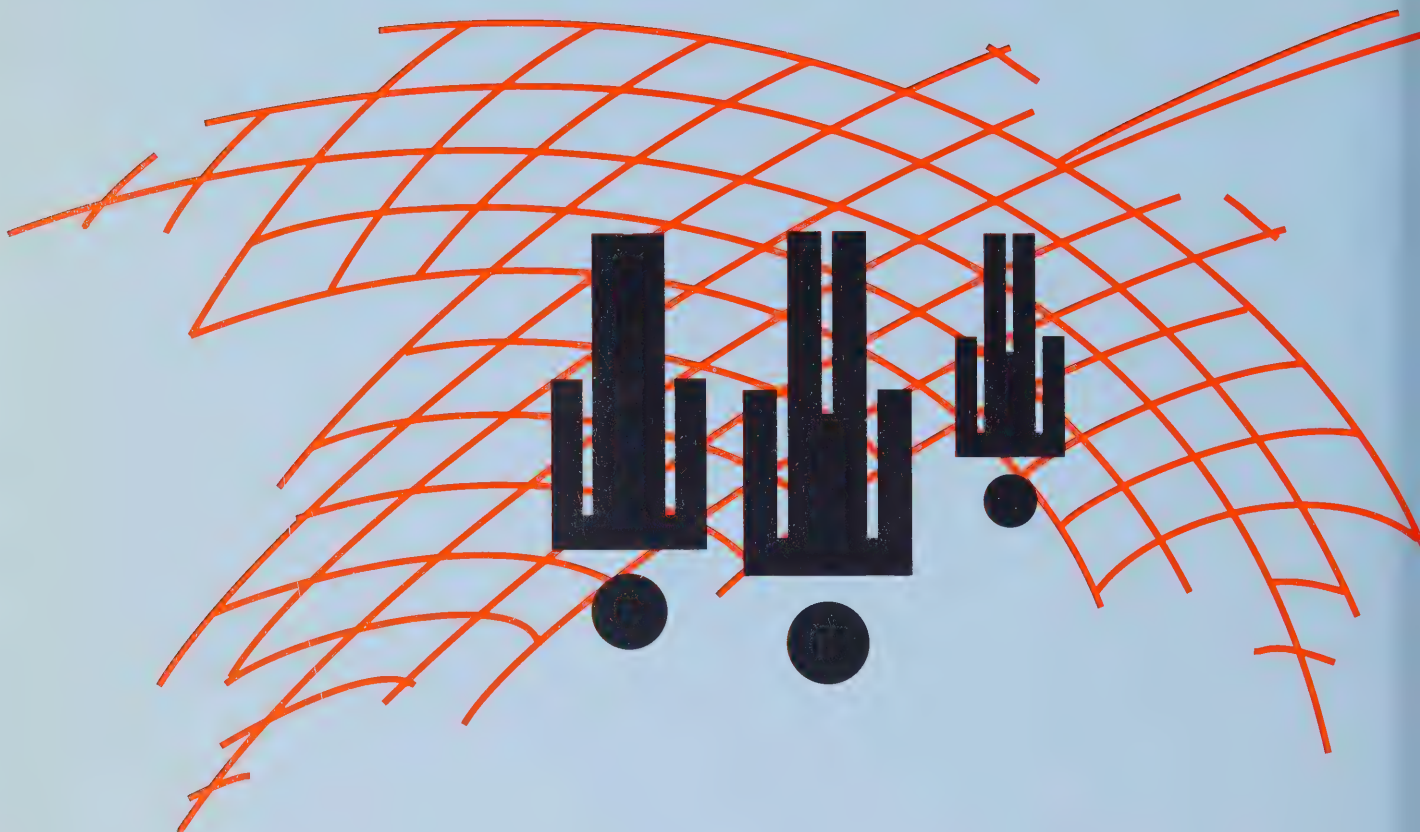
Monsieur le ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter, conformément à l'article 66 de la *Loi sur l'immigration*, le troisième rapport annuel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour la période allant du 1^{er} janvier 1991 au 31 décembre 1991.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma haute considération.

R. G. L. Fairweather
R.G.L. Fairweather

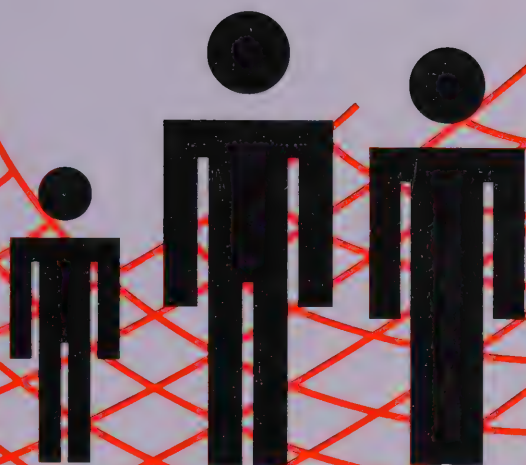
Pour l'année se terminant
le 31 décembre 1991



IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD ANNUAL REPORT

CAI
MI 81
-A 56

For the Year Ending
December 31, 1992



Immigration and
Refugee Board

La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié



Immigration and
Refugee Board

La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié

Chairman

Président

Ottawa, Canada
K1A 0K1

March 1993

The Honourable Bernard Valcourt, P.C., M.P.
Minister of Employment and Immigration
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6



Dear Mr. Valcourt:

It is my pleasure to submit to you, pursuant to section 66 of the
Immigration Act, the fourth Annual Report of the Immigration and
Refugee Board, covering the period 1 January 1992 to 31 December 1992.

Yours sincerely,

Nurjehan Mawani

MEMBERS
OF THE
BOARD
AS AT
DECEMBER 31,
1992

Chairman

Nurjehan Mawani

Executive Director

Pierre Bourget *

Deputy Chairmen

Convention Refugee

Determination Division (CRDD)

Drasko Bubalo

Immigration Appeal Division (IAD)

Vacant

Assistant Deputy Chairmen

CRDD (Prairie Region, Calgary)

Elizabeth Bryant

CRDD (Toronto)

Dorothy Davey

CRDD (Toronto)

Urich Ferdinand

CRDD (Backlog Subdivision and

Ottawa/Atlantic)

Firdaus James Kharas

CRDD (Montreal)

Gisèle T. Morgan

CRDD (Montreal)

Colette Savard

CRDD (Vancouver)

Emer G. Robles

IAD (Prairie Region, Winnipeg)

Lila Goodspeed

IAD (Toronto)

Kathi Spencer

IAD (Vancouver)

Andrew Z. Wlodyka

* Acting

Members, Convention Refugee Determination Division

Vancouver

Lynda-May K. Angus
Roxana Aune
Robert H. Brisco
Ellen M. Burdett
James Robert Corley
Layne Daggett
Charles Groos
Gordon King
Jean MacLeod
Edith L. Nee
Henry Neufeld
Mabel E. Paetkau
Charles B. Paris
Khatun Siddiqi
Nirmal Singh

Prairie Region

Enrico T. Lazo (*Calgary*)
Judy Lo (*Calgary*)
Sherry Makarewicz (*Edmonton*)
Harpal Pawa (*Calgary*)
John Wieler (*Winnipeg*)

Toronto

Michael Abrahams
David E. Allin
Ariarani Ariaratnam (*part-time*)
Paul Ariemma
Harindar Aulach
Shiv S. Bajwa
Barrington Batchelor (*part-time*)
William Bauer
Theresa F. Beale
William R. Bearance
Albert Bernadine
Shashi Bhatia
Jose Borgono
George A. Brown
Gary Carsen
Norval Cheeseman (*part-time*)
Sardara Singh Chera
Frederick G. Clark
Austin Clarke

Larry Colle
Cleo Corcoran
John W. Davis
Nazlin Daya
Kappu Desai
Patrick Doran
Michael D. Douglas (*part-time*)
Ahmed Dualeh
Sally Flintoft
Barbara Fraser
Robert Gaudet
Jeanette Goldman
George A. Griffith
John G. Guthrie
John A. Haley
Hugh R. Hanson (*part-time*)
Arthur Harnett
Deirdre Heywood
Alice Hope
Geoffrey Howson
Anna Jackson
William Jackson
Taciana T.V. Jew
Nizar Jiwan
Fatima Kapasi
George Keil
Paul Komarnicky
John K.S. Koulouras
Azucena Kurz (*part-time*)
Gerry T. Lang
John R. Larke
Alida Leistra
Flora Liebich
Joyce McCaffrey
Heytram Maraj
Raquel Marziali
Paul Matarazzo (*part-time*)
Teresa J. Maziarz
Birku Menkir
Joyce N. Miller
Mona Mojjani
William E. Moore
Fahimeh Mortazavi
Mary Yusra Mouammar
Louise Neville
Stephen Ng (*part-time*)
Aideen Nicholson
Sophie Nsiah-Yeboah
Jean Pearce

Judith Ramirez
 Robert W. Reford (*part-time*)
 Brian Riddell
 Robert G. Robarts (*part-time*)
 Ernest A. Rotman
 Kirpal Singh Sagoo (*part-time*)
 Randy S. Sandhu
 Anthony Sarzotti
 Barbara I.K. Sharratt
 Susan Shatzky
 Ronald D. Shoots
 Yuri Shymko
 John R. Smith
 Ricardo Smith
 Mak Sultan
 Ethel Teitelbaum
 Barry L. Thomas
 Lorraine Thomson
 M. Valeria Toth
 Errol W.A. Townshend
 Bryan Charles Vickers
 Douglas J. Whitfield
 John R. Williams
 Doreen M. Winkler
 Andrew Witer
 Jerry S. Woloschuk (*part-time*)
 Max Wolpert

Montreal

Jak Almaleh
 Denise Angé
 Lucienne Appel
 Paul Arseneault
 Joseph-Arthur Bergeron
 Pierre Bernier
 Joseph Blumer
 Marcelle Brisson
 Diane Boissinot
 Easton Anthony Brown
 Jean Bruneau
 Paul-André Busque
 Marthe Carrier
 Egan Chambers
 Paule Champoux
 George Cloutier
 Corinne Côté-Lévesque
 Patricia Davey
 Lana de Liamchin
 Jean-Claude Desmarais
 Régis Dionne
 Diane N. Doray
 Michel Doré
 Louis Dorion
 J. Vincent Fleury

Gérard Gagnon
 Fernand Gauthier
 Georges Gustave
 Joel Hartt (*part-time*)
 Marilyn Hébert
 Veronica Johnson
 Yolene Jumelle
 Ubald Lalanne
 Marie-Andrée Lalonde-Morisset
 Dominique Lamarche
 Guy Lamoureux
 Jacques LaSalle
 Jacques Lapointe
 Francine Latraverse
 Alain Lavoie
 Ghislain Lavoie
 Claude Lefebvre
 Normand Longchamps
 Bamboté Makombo
 Madeleine Marien-Roy
 Aimable Ndejuru
 Vincenza Pennestri-Gauthier
 Liliane Poiré
 Denyse Raymond
 Louise Raymond
 Jean-Guy Roussy
 Mimi Séguin-Grace
 Michel M.J. Shore
 Bernard Sivak
 Kofi Sordzi
 Raymond ven der Buhs
 Marie Vo
 Marcel Whissel
 Dorothy Wills
 Sharon Wolfe

Ottawa/Atlantic

(*Ottawa*)
 Lorne A. Butchart
 Jean-Pierre Gaboury
 Winfield Hackett
 Eunice Harker
 Abdol Kafai (*part-time*)
 Christine McNaughton
 Borden Purcell (*part-time*)
 Renuka Sahay

(*Atlantic*)
 Lisa Gilad
 Jean MacPherson
 Tom Murphy
 Thomas Rideout
 James Sparks

Members, Immigration Appeal Division

Vancouver

Joan Gillanders
Des R. Verma

Prairie Region

Helen M. Arpin (*Winnipeg*)
Beverly J. Rayburn (*Winnipeg*)

Toronto

Sandi Bell
Irene Chu
William Fatsis
John Weisdorf

Montreal

Marthe Durand (*Coordinator*)

Backlog Subdivision

Toronto

Roslyn Ahara (*Coordinator*)

Margarida Almeida
Lawrence Band
Lennox M. M. Bigford
Jorge A.P. Campos
Fay Cole
Anne Grice
Glenn Harewood
Ann Hulak
Susan Hunt
William Jacobs
H. Ian Jeffers
Allan Kolyn
Fred Kuntz
Karen McMillan-Aver
John Morrison
Mubeen Qureshi
Robert Rushowy
John Sellers
Max H. Shecter
Pamela Stratton
Elda Thomas
George Zubulakis

Executive Branch:

Executive Director:
Pierre Bourget *

General Counsel:
Gerald Stobo

*Director General, Operations,
Policy and Planning:*
Sam Laredo *

*Director General, Finance and
Administration:*
Terry R. Hickey

*Director General, Documentation,
Information and Research:*
Graham Howell

Director, Information Systems:
Barrie Taylor *

Director, Personnel:
Sharon Fleming

Regional Directors:

Montreal
Simon Pérusse *

Toronto-Front
Dianne Bradley

Toronto-University
Barbara Glenn *

Prairie Region
Dave Kornichuck

Vancouver
Roy Gatland

*National Director of Operations
(Backlog)*
Laurent Matte

* Acting

*The Board deeply regrets the loss of one of its Members,
Raymond Terrillon, Ottawa CRDD, who died during the year.*

TABLE OF CONTENTS

Introduction by the Chairman	10
Our Responsibility is to Apply the Law Fairly	
The International Environment is Changing	
Responding to a New Environment	
The Continuing Commitment to Fairness	
The Evolving Definition of a Convention Refugee	
The End of the Backlog	
Saying Farewell to a True Leader	
The International Context	13
The Search for Democracy Continues in Africa	
No Let-Up in Middle East Turmoil	
Ethnic Tensions on the Rise in Asia	
Political Instability in some Latin American Countries	
Eastern Europe Continues to Move Towards Democracy	
The Convention Refugee Determination Division	18
The Role of the Division	
The Refugee Determination Process	
The Year in Review	
Issues Affecting the Division	
The Immigration Appeal Division	24
The Role of the Division	
The Appeal Process	
The Year in Review	
Issues Affecting the Division	
Significant Cases	
The Backlog Subdivision	27
The Role of the Subdivision	
The Backlog Clearance Program	
The Year In Review	
The Completion of the Program	
Operational Review	30
Organization of the Board	
Operational Support Structure of the Board	
The Roles of Members and Refugee Hearing Officers	
The Hearings Division	
Professional Development	
Personnel and Human Resources Planning	
Documentation, Information and Research Branch	
Information Services	
Legal Services	
IRB Resource Summary	38

INTRODUCTION BY THE CHAIRMAN

Our Responsibility is to Apply the Law Fairly

The purpose of this Annual Report of the Immigration and Refugee Board (IRB) is to inform Parliament of the major issues affecting its fourth year of operation. As with previous reports, it contains a variety of statistics pertaining to the number of claims handled by the Board during the year, acceptance rates and other numbers. Readers should remember that each of these numbers represents the hopes and aspirations of an individual. Whatever the outcome of the determination process, the Board has a responsibility to deal with that individual in a fair and consistent manner in accordance with the laws of Canada and the traditions of caring and compassion for which Canadians have a deserved international reputation.

Maintaining a focus on this responsibility is doubly important at a time when the environment in which the Board operates is undergoing significant change. Neither the Board nor other stakeholders in the system can afford to devote all of their energies to adapting to change at the expense of the main purpose, refugee determination.

The International Environment is Changing

Over the course of 1992, the world has witnessed some significant changes which both produced refugee claimants and led to increased attempts to address the issues of the plight of displaced peoples. These changes are closely monitored by the Board to provide it with some indication of movements.

One of the more positive signs is the increasing activity of the United Nations in attempting to find practical solutions to problems created by civil strife, famine and other internal conditions. While the international community has a long way to go in this regard before it might declare any interventions successful, over the long term this approach could lead to the resolution of conditions which force people to flee. If the world could devote its resources to this end, the human cost of displacement would be reduced significantly.

Unfortunately, there is still disturbing evidence in many parts of the world of increasing ethnic and racial tensions. Even as many new nations and emerging nations struggle to develop democratic institutions and modernize their economies, these tentative efforts are undermined by internal strife. Unless alternative solutions can be found to resolve these issues, I fear we could see large new flows of refugees from places from which few have come before.

Responding to a New Environment

As the Board maintains a close watch on the international factors which could influence its work, it is also moving quickly to respond to the new environment created by the passage of *Bill C-86*. On implementation of the new legislation, which will effectively eliminate the initial hearing, the Board will have a caseload of some 25,000 transitional claims. However, it will then be able to devote all of its resources to the critical part of the process, the determination of refugee status at the full hearing. This, combined with a legislative basis for the expedited process, will give the Board increased flexibility to cope with its existing caseload as well as to respond to new demands as they arise. At the same time, we should keep in mind that changing international conditions make it difficult to forecast the number of claims and those which can be expedited.

Other changes in the legislation affecting both the Convention Refugee Determination Division and the Immigration Appeal Division will further enable the Board to deal promptly with cases without sacrificing fairness.

The Continuing Commitment to Fairness

Through all of these changes, the Board remains committed to fairness. From the Board's perspective, "fairness—has three interrelated components:

First, Members must adjudicate refugee claims and immigration appeals with a high degree of impartiality and sensitivity as well as a sense of responsibility. Every day, we make decisions that fundamentally impact on the lives of persons. To truly understand what claimants and appellants

are attempting to say and how they feel, Members have to step outside of themselves and attune their own values and attitudes to those of the individual before them. In this process, there can be no room — and no tolerance — for frivolous or inappropriate behaviour on the part of Members or staff. For this reason, the Board places a great deal of emphasis on cross-cultural training and has developed a code of conduct for Members in the hearing room. The calibre of our Members is outstanding; they are a dedicated group of people committed to a "calling—rather than a job.

Second, fairness involves a high degree of consistency in decision-making. Claimants should expect, no matter where their claims are heard in Canada or which Members might hear them, that similar circumstances and facts will be accorded similar treatment. Ongoing professional development activities, training workshops and experience-sharing are all part of the Board's attempts to ensure a high degree of consistency, within the context of individual, independent decision-making. To this end, the Board has begun to develop *Preferred Position Papers* which serve as guidelines to Board Members in their approach to analysis in drawing similar conclusions from a similar basis of fact and law. I am gratified to note that *Bill C-86* gives these guidelines legislative recognition. While guidelines do not detract from the ability of Members to come to independent decisions, Members will be expected to take them into account in reaching decisions.

Finally, fairness is directly related to the speed of decision-making. The Board has an obligation to confirm the status of genuine refugees as quickly as possible in order to assure them protection. Further, it is responsible to those denied refugee status to advise them expeditiously, rather than keep them waiting in a state of uncertainty. I am pleased to report that, during 1992, the Board has reduced the time required to conclude a full hearing to an average of four months from the date the claim was referred.

The Evolving Definition of a Convention Refugee

The definition of a Convention refugee is now over 40 years old. It was developed in response to a set of international circumstances which existed at the time; many have argued that it is difficult to adapt the definition to present realities. For example, the definition of a Convention refugee does not apply to persons fleeing famine, economic deprivation, or ecological disasters.

In Canada, as elsewhere, there is growing interest in the issue of persecution on the basis of gender. To address this issue in the context of the Convention definition, some have advocated adding gender as an additional ground. Throughout the debate, the Board has been active in promoting training programs which increase awareness among Members of the particular problems facing women refugee claimants.

The End of the Backlog

I am pleased to report that the Board has all but concluded work on the Backlog Clearance Program. Over the three-year life of that program, the Board dealt with almost 50,000 claimants: individuals caught in limbo for many years because the previous institutional systems could not cope with the demand. Although the clearance program took longer than originally anticipated, and absorbed scarce Board resources, it was a very important factor in giving the new refugee determination system the chance to succeed. Without it, I fear we would have been overwhelmed by new claimants in the early days of the Board's mandate.

The experience with the Backlog is one that will remain with all of us for some time to come. That is one of the reasons why the Board is committed to efficiency and expeditiousness in determining refugee claims.

Saying Farewell to a True Leader

One of the most important events during 1992 was the retirement of the Board's first Chairman, Gordon Fairweather. Mr. Fairweather was a true leader in every sense of the word. More than any other factor, it was his leadership, his wisdom and his overriding sense of responsibility which inspired the Board to success.

The former representative in Canada for the United Nations High Commissioner for Refugees, Chefeke Dessalegn, called his contribution "the Fairweather factor—in tribute to his personal credibility and dedication.

While he will be greatly missed, all of us wish him success in his new endeavours. For my part, I am committed to carrying on the values and the high expectations that he brought to the Immigration and Refugee Board.

THE INTERNATIONAL CONTEXT

Africa

The early promise of increased democratization in Africa was not fulfilled in 1992. General political developments within most of the continent's states consisted of minor changes.

In North Africa, the growing influence of Islamic movements remained the main issue, particularly in Algeria where the electoral victory of the Islamic Salvation Front (ISF) was annulled by the military's takeover. The ISF was quickly banned and political violence escalated, culminating in the assassination, by unidentified assailants, of President Boudial and attacks on military and civilian targets.

Large-scale armed conflicts continued in the Horn of Africa, attracting an increasing amount of international attention. "Operation Restore Hope—commenced in Somalia, where clan violence and the total collapse of government authority prevented international aid from reaching a starving population. Refugee flow into neighbouring Kenya and Ethiopia, and the situation in the self-proclaimed "Republic of Somaliland,—were topics of IRB publications entitled *Kenya, Ethiopia, Djibouti, Yemen and Saudi Arabia: The Situation of Somali Refugees and Somalia: The North*.

In Kenya, President Daniel Arap Moi was accused repeatedly of trying to maintain power by fostering ethnic divisions in the opposition. This resulted in major ethnic clashes in the summer of 1992. Multiparty parliamentary and presidential elections were held in September. Moi won re-election in the presidential poll. However, both international and domestic observers reported irregularities. A relatively weak opposition achieved better results in the parliamentary elections. The DIRB produced a paper on related issues entitled *Kenya: Restoration of Multi-Party Government and Kenyans of Somali Origin*.

In Ethiopia, ethnic tensions provoked fighting in several provinces during the year. A number of ethnic groups, including the Oromos, continued to reject the authority of the Tigrayan-controlled transitional government. Regional and legislative elections were held in July 1992, but were delayed in some regions because of the fighting.

In many other parts of Africa, armed conflict continued despite progress on reforms. An agreement between the Mozambique government and the Mozambique National Resistance (RENAMO) did not end fighting between their respective armed forces. South Africa's President DeKlerk officially put an end to apartheid and attempted to renew negotiations with black leaders though violence in the townships claimed numerous lives.

Rebel leader Jonas Savimbi lost Angola's first democratic elections at the end of the year, leading to renewed fighting in that country. In Nigeria, the military moved towards transferring power to a civilian government, despite religious rioting between Muslims and Christians in the north of the country, a region of significant demographic change.

Relations between Zaïre's President Mobutu and an opposition prime minister remained strained due to the former's uncooperative stance. An IRB report entitled *Zaïre: Chronologie des événements marquants* provided information to decision-makers about the democratization process in that country.

The ban on political parties was lifted in Ghana in 1992 and multi-party elections held at the end of the year returned President Rawlings to power as a civilian president of the "Fourth Republic—Events in Ghana during the year were analyzed in a DIRB report entitled *Ghana: Constitution Democracy and the Fourth Republic*.

The Middle East

During 1992, Iraq remained one of the major foci of Middle East conflict, though certainly not the only one. The Shi'a rebellion in Iraq and the subsequent violent crackdown by the Iraqi army led the United Nations to impose a "no-fly-zone—in the southern part of the country, while thousands of Iraqi Shi'as sought refuge in Iran. The situation in northern Iraq, where armed Kurdish groups controlled important Kurdish-populated areas under limited international protection, remained uncertain.

Abuses of human rights continued in Iran during the year. Large-scale demonstrations against the regime were followed by mass arrests and executions in several cities. Many people, particularly women, were arrested for violating the strict, religious dress code. The execution of political prisoners and drug traffickers continued and the Iranian government was accused of assassinating a number of opposition leaders in Europe. Events in Afghanistan raised hopes of repatriating Afghan refugees still in Iran. The majority of them, however, have thus far refused to return to Afghanistan due to continuing political and economic difficulties in their home country.

In Lebanon, the results of the 1992 parliamentary elections reinforced the Syrian-backed central government's control throughout the country, with the exception of the southern regions. There, the South Lebanese Army and the Israeli Defence Forces clashed repeatedly with Lebanese guerilla groups, particularly the Hezbollah. The DIRB published an overview of events in Lebanon entitled *Liban : Chronologie des événements marquants avril 1975 - septembre 1992*.

As the Middle East peace negotiations continued in 1992, the Israeli-occupied territories were sites of further violence and bloodshed. On several occasions, demonstrators were killed or injured as Israeli security forces opened fire on protests in the Occupied Territories. The country's resources, already stretched by unemployment and chronic housing shortages, were further strained by the massive immigration of Jews from the former Soviet Union. The December deportation of Palestinians from the Occupied Territories to southern Lebanon threatened to derail the Middle East peace process.

Asia

Though continuing liberalization of China's economic system helped to improve that country's strained relationships with the outside world, human rights organizations continued to report on serious human rights violations, including those by officials within the justice and prison systems. The government targeted nationalist movements in Tibet, Xinjiang province and Inner Mongolia as part of the Communist Party's focus on maintaining the stability of the regime. Sino-British relationships were strained during the year over the future of Hong Kong.

The conflict in Sri Lanka continued to displace people, including a large number of Muslims forced out of the eastern region by the Liberation Tigers of Tamil Eelam. In a controversial move by the government of India, Sri Lankan Tamils were repatriated from the southern part of the sub-continent. Questions raised by these developments were addressed in a DIRB *Question and Answer Series* paper entitled *Sri Lanka: Internal Flight Alternatives*. The DIRB also produced a paper entitled *Sri Lanka: Chronology of Events, February 1988 - August 1992*. During 1992, Sri Lanka remained the largest single source of refugee claimants arriving in Canada.

In India, the government faced continuing difficulties in adapting to a market economy. Though reforms were put in place, sectarian violence persisted in the Punjab, Kashmir and Assam states. Tensions were further exacerbated when Hindu militants destroyed the Ayodhya mosque in December and widespread religious rioting followed.

The Pakistan provinces of Sindh and Kashmir were the scenes of recurrent ethnic clashes during the year. The army continued to occupy Sindh and also broke up demonstrations organized throughout the country in November by the Pakistan People's Party (PPP). These events were followed by large-scale arrests of PPP members. Concerns about the human rights situation of the Ahmadis persisted. That issue and the situation of Mohajirs in Sindh were analyzed in two DIRB reports entitled *Cultural Profile: The Mohajirs* and *Pakistan: Treatment of Ahmadis Who Return*.

In Afghanistan, a coalition of Muslim guerillas seized power in April, shortly after the fall of the Najibullah regime. Ethnic divisions hampered the new government and led to periodic fighting between coalition forces. Some one and a half million Afghan exiles returned during the year only to face political instability, minefields and short supplies of food.

In Bangladesh, the poor economic situation resulted in strikes and demonstrations against the elected government. A weak economy was further strained by the arrival of 250,000 Rohingyas fleeing government violence in Myanmar. International pressure forced the Rangoon government to sign a repatriation treaty for the Rohingyas although some Rohingya organizations were against the repatriation process.

Following the breakup of the Soviet Union at the end of 1991, ethnic tensions grew in the Central Asian Republics. During 1992, a civil war, based on political rather than ethnic tensions, erupted in Tajikistan, while fighting between Azeris and Armenians continued in the disputed Nagorno-Karabakh region of Azerbaijan.

Latin America and the Caribbean

Despite economic growth and other positive developments in most of Latin America, political instability and violence continued in some countries during 1992. Among the year's most important events was the end of the civil war in El Salvador, where the parties reluctantly signed a peace agreement, which in turn led to a sharp decrease in violence.

The military's power in Honduras was threatened as the conflict on the Nicaraguan border abated and domestic scandals evoked public anger. The resurgence of rural violence by armed groups in Nicaragua was brought largely under control by year's end. In Guatemala, some rural refugees began returning, despite continuing political and labour-related violence.

Peru was the site of major developments in 1992 with the elected president suspending the constitution and seizing wider powers in what was, effectively, a constitutional coup. Those developments were analyzed in a DIRB report entitled *Peru: Impact of the April 1992 Coup*. Attacks by the Shining Path rebels continued despite the capture of the group's leadership and the surrender of hundreds of its members.

A range of factors threatened political stability in other South American countries. Repeated coup attempts in Venezuela shook the scandal-ridden government, while Columbia declared emergency measures to curb kidnapping, guerilla activities and drug trafficking.

Brazil was shaken by the resignation and trial on corruption charges of its first democratically-elected president, while economic problems and insecurity continued to plague the country. Despite labour unrest, exposure of corruption and widespread abuses of authority, Argentina scored economic gains during the year.

In the Caribbean, Haiti was the focus of political unrest. A non-elected government was installed amid continuing human rights abuses, and Haitian asylum-seekers fled the country in increasing numbers, pressuring the American refugee determination system. Despite constitutional and electoral reforms in Cuba, the government there intensified its crackdown on dissidents in 1992.

Eastern Europe and the Former Soviet Union

Democratization continued in the region, exemplified by multi-party, parliamentary, presidential and/or local elections in Albania, Bulgaria, Czechoslovakia, Estonia, Lithuania, Poland and Romania. A number of legislative changes took place, including a new citizenship law in Estonia, constitutional changes in Belarus, Estonia, Slovakia and Poland, and criminal code amendments in Russia, Ukraine and Romania. Despite efforts to establish states based upon the rule-of-law, judicial reform proceeded slowly in most countries.

Nationalism remained a major force in the region. The former Yugoslav republics of Slovenia and Croatia were widely recognized as independent states in January 1992. Bosnia-Herzegovina was recognized in April following a referendum on independence that was boycotted by the republic's Serbs. Shortly thereafter, ethnic conflict escalated into a civil war, characterized by gross violations of human rights — particularly against the republic's Muslim plurality. Within the former Soviet Union, ethnic and political violence continued in Russia and Moldova. The conflict in the Ossetian region of Georgia remained unresolved and was joined by civil war in Abkhazia. Czechoslovakia's decision to separate into two states, however, took place peacefully.

Both cooperation and competition were evident between the states of Eastern Europe, while the Commonwealth of Independent States (CIS) functioned as a loose association of former Soviet republics. Although a number of bilateral "friendship" and economic agreements were signed, regions such as the Crimean Peninsula, Nagorno-Karabakh, parts of Georgia and areas of the Russian Caucasus, were subject to international dispute.

Political instability, stemming from ethnic violence and economic problems, was the primary cause of continuing migration from the region. By year's end, the armed conflicts in Croatia and Bosnia-Herzegovina had left over two million people homeless in Europe's worst refugee crisis since 1946. Fearing a mass migration, Western European countries took steps to control immigration, including consideration by Germany to amend its constitutional right to asylum. Violence against asylum-seekers and foreigners in Germany increased significantly in 1992.

Canada also felt the impact of migration from the region. A large number of people arrived from former Soviet and Yugoslav republics and from Romania. The DIRB continued to monitor the situation, producing a number of *Question and Answer Series* reports on the former Soviet Union, Romania and the former Yugoslavia.

THE CONVENTION REFUGEE DETERMINATION DIVISION

The Role of the Division

The Convention Refugee Determination Division (CRDD) is an independent quasi-judicial body established under the *Immigration Act* as amended in 1988. It has the jurisdiction to determine whether refugee claimants in Canada who are eligible for consideration and have a credible basis for their claims are Convention refugees as defined in the legislation. The CRDD also hears applications by the Minister of Employment and Immigration respecting the cessation of refugee status as well as ministerial applications to vacate earlier determinations on the grounds of fraud, misrepresentation or the concealment of material facts.

The Members of the CRDD have the powers of a commissioner as defined in Part I of the *Inquiries Act*, including the power to summon and examine witnesses, issue commissions or requests for the taking of evidence in Canada, administer oaths, and engage services required for full and proper hearings. The operations of the CRDD are governed by rules of procedure, approved by the Governor-in-Council, which flow from the statutory provisions of the *Immigration Act*.

Legislation provides that the CRDD be composed of up to 65 full-time permanent Members with full- and part-time temporary members to be appointed as the workload requires. Members serve, during good behaviour, for renewable terms of up to five years; temporary Members for renewable terms not exceeding two years.

The Refugee Determination Process

Amendments to the *Immigration Act* will change the legislative basis of Canada's refugee determination system, including the elimination of the initial hearing as a statutory requirement. The following describes the initial hearing process as it worked in 1992.

Refugee determination in Canada was a two-stage process consisting of a preliminary hearing and a second hearing on the merits of the claim. At the initial hearing, a two-member panel, consisting of a Canada Immigration Adjudicator and a CRDD Member, considered the eligibility of the refugee claimant and examined whether or not the claim had a credible basis.

Ineligible claimants were those recognized as Convention refugees in another country, previously rejected claimants who had been out of the country for less than 90 days, persons convicted of serious crimes, war criminals and security threats.

Once a person was determined eligible for consideration as a Convention refugee, the panel examined the evidence supporting the claim. Using a low threshold test, it required only one of the two panelists to find that there was a credible basis for the claim to be referred to the full hearing. However, both members had to agree that there was no credible basis for the claimant to be rejected.

The full hearing, described as follows, reflects the process as it will continue to function after the implementation of *Bill C-86*.

At the full hearing, the CRDD alone is responsible for determining the claim. During this hearing, a two-Member panel considers the evidence presented by the claimant in relation to known conditions in the claimant's country of origin. Again, both members must agree to reject the claim whereas only one member needs to agree that the claimant's circumstances fit the definition of a Convention refugee for the claim to be allowed.

Throughout the process, claimants are entitled to be represented by Counsel, enjoy the protection of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and may appeal, with leave, adverse decisions to the Federal Court of Canada. Interpreters are provided for all hearings in which they are required.

While this reflects the legislated basis of the refugee determination process, a number of administrative and procedural changes have been made over the past two years. These changes take into consideration fairness and natural justice, improving upon the timeliness of hearings and ensuring that the process is functioning as efficiently as possible.

These changes include:

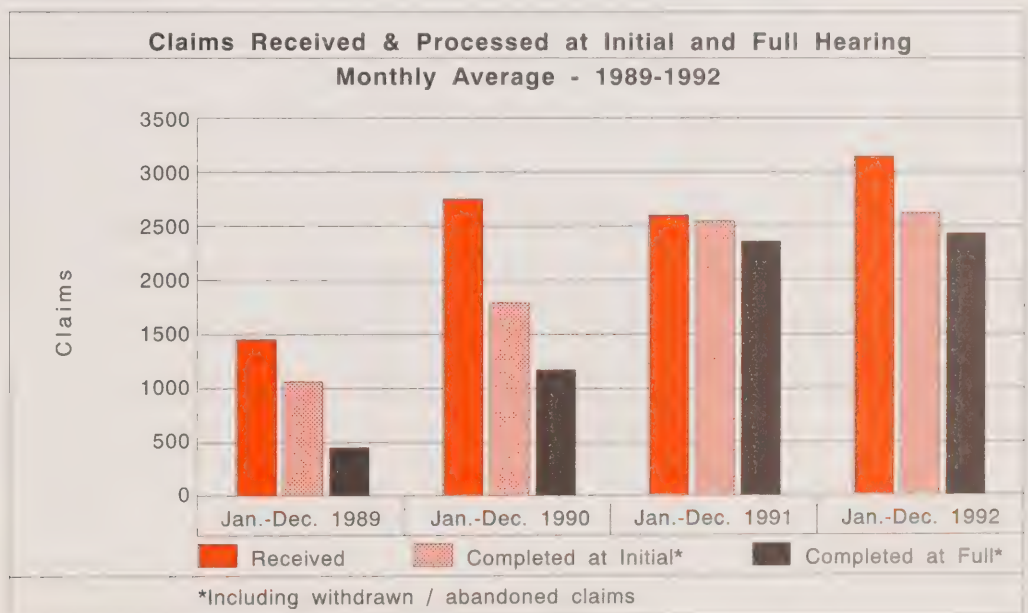
- A simplified inquiry process at the initial hearing level, essentially a paper screening of the evidence in cases likely to be conceded by the Case Presenting

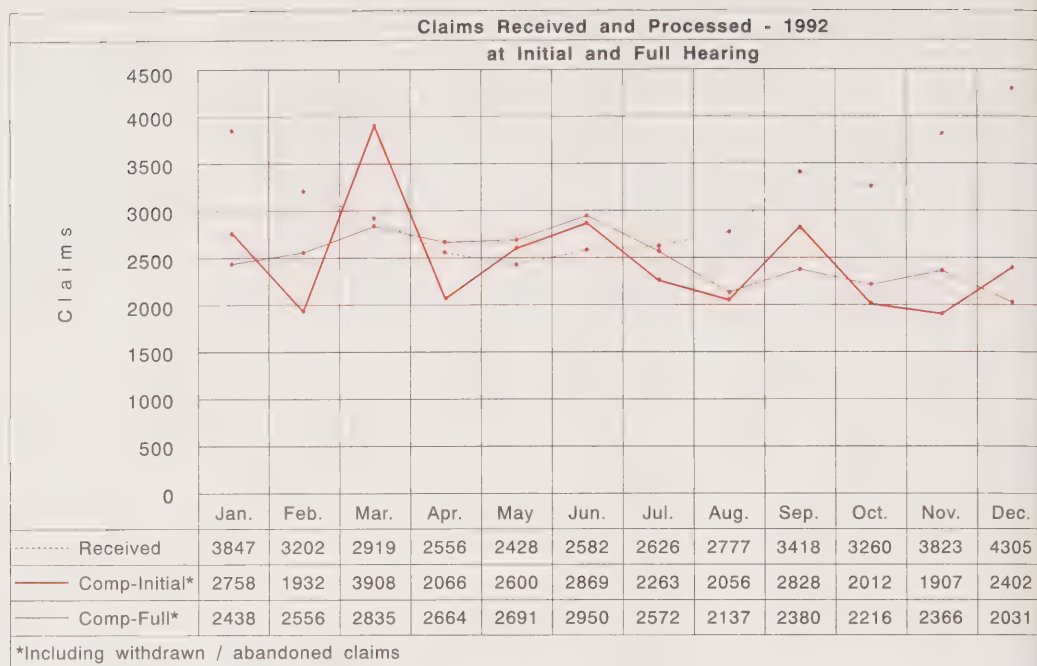
Officer. A positive decision through this process results in the claimant being referred to a full hearing without having to participate in an initial hearing;

- The expedited process at the full hearing level, allowing for a single CRDD Member to determine the claimant to be a Convention refugee where the facts and circumstances of a claim are particularly clear. Where positive decisions are indicated, the process enables refugee status to be confirmed relatively quickly through a brief hearing at which claimant and counsel attend. If a positive decision is not evident, the claim is referred to a full hearing as part of the normal process;

- Pre-hearing conferences with claimant and counsel meeting a Refugee Hearing Officer to agree, as much as possible, on the facts and circumstances of the claim. Even where the claim is subsequently deemed inappropriate for the expedited process, the agreements arrived at and the other information elicited and exchanged during the conference can help focus discussions at the full hearing; and

- In the larger regions, teams of Members and RHOs are continuing to specialize in specific countries or geographic areas; this enables Members to develop in-depth expertise in the objective bases for claims, reducing the time required at the full-hearing level.





The Year in Review

The number of claims for refugee status made in Canada during the year climbed to almost 3,150 a month for a total intake of 37,720 for 1992. This is the highest annual intake since the Board began operating in January 1989 and represents a 25 per cent increase over the number of claims made in 1991. Sri Lanka, CIS and the former republics of the Soviet Union, Somalia, Israel and Pakistan topped the list of major source countries of origin for claimants arriving in Canada.

There was a total of 31,431 claims heard to completion at the initial hearing level, of which 243 were either withdrawn or abandoned, 107 were denied on the basis of eligibility, 1,199 were denied on the basis of credibility and 29,883 were referred to a full hearing. The number of claims heard to completion in 1992 exceeds the total of 30,055 concluded in 1991. The 1992 referral rate of almost 95 per cent has remained steady since 1989.

At the full hearing level 29,838 claims were heard to completion in 1992 including claims that were withdrawn and abandoned. This is a slight increase over the 29,520 claims heard to completion in 1991. At the end of the year there were 14,999 claims pending compared to 13,456 claims pending at the end of 1991.

Pending claims are claims for which decisions have not been rendered and which have not been withdrawn and abandoned. Positive decisions were rendered in 17,437 claims in 1992, compared to 19,425 in the preceding year. The number of negative decisions rose to 9,871 in 1992 from 7,516 in 1991.

The acceptance rate at the full hearing level, taking into account both positive and negative decisions as well as abandoned or withdrawn claims, was 60 per cent. The acceptance rate stood at 69 per cent in 1991, 77 per cent in 1990 and 88 per cent in 1989.

The overall acceptance rate, which takes into account final decisions at both initial and full hearing stages of the determination process, stood at 57 per cent for 1992. The overall acceptance rate was 64 per cent in 1991 and 70 per cent in 1990. The rate declined for every major source country except for Somalia, which remained steady at 91 per cent, although it remained high for such other traditional refugee-producing countries as Sri Lanka and Iran.

Issues Affecting the Division

Refining the Procedures

In 1991, the CRDD implemented the expedited process at the full hearing level to improve efficiency and enable Members to deal with a larger caseload. At that time, the use of the expedited process was restricted to those countries with extremely high rates of acceptance. However, beginning in 1992, the Board began expanding this base so that, by the end of the year, cases of claimants from virtually every country were included in the expedited process.

With this expansion, the Board has been able to expedite 35 to 40 per cent of its caseload at the full hearing stage. The informal pre-hearing conference between claimant/counsel and the Refugee Hearing Officer before a Member of the CRDD has continued to be the cornerstone of the expedited process. Over the course of 1992, monitoring systems were put in place to better ensure consistency between regions in the assessment of claims eligible for the expedited process.

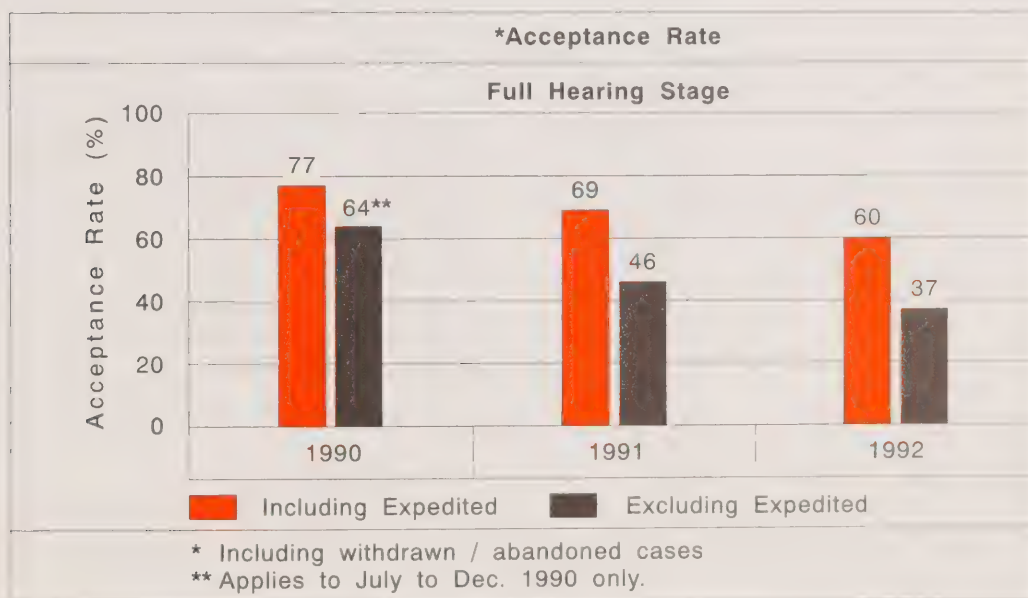
It should also be noted that the *Immigration Act* amendments provide for a legal basis for the expedited process — positive determination of refugee claims in appropriate cases without the necessity for a hearing.

Overall Acceptance Rates (Initial and Full Hearing Stages)

Country	1991	1992
China	21%	19%
CIS et al.	66%	53%
El Salvador	70%	28%
Ethiopia	82%	54%
Ghana	34%	21%
Iran	86%	75%
Lebanon	82%	46%
Pakistan	62%	56%
Somalia	91%	91%
Sri Lanka	95%	92%

Coping with the Caseload

One of the significant indicators of the Board's performance is the extent to which the CRDD completes refugee hearings expeditiously. Achieving the goal of speedier hearings is dependent upon the volume of refugee claims, the rate at which they are received and the ability of the Members and staff to process them. Throughout the Board, a new set of operational standards for the management of the hearing process ensured that the CRDD completed full hearings, from the date of referral, within an average period of four months in 1992.



The improved efficiency and productivity of the CRDD can also be attributed to the publication, during the year, of a number of substantive and procedural papers. These set out a preferred approach and suggested framework for analyzing claims involving various aspects of the Convention refugee definition and suggested approaches for dealing with specific procedural challenge issues. Members of the CRDD have been using these quick reference materials for guidance as to the types of questions, evidence and other considerations that should be taken into account when making their decisions on claims.

The Board has no control over its caseload. It is determined by international conditions as well as the refugee policies of other countries. Nonetheless, once a claim is registered with the Board, the

CRDD has a responsibility to both the Canadian public and to individual claimants to proceed with the determination process as quickly as possible, given the need for fairness and natural justice. In this regard, the elimination of the initial hearing should prove of value in improving the CRDD's efficiency in that all Member and staff resources can be allocated to the full hearing process.

Postponements and Adjournments

In last year's Annual Report, mention was made of the Board's publication of a *Practice Notice* to the legal profession that sets out guidelines to help eliminate unnecessary adjournments. During 1992, the Board developed and issued a comprehensive procedural policy paper intended to ensure that unacceptable delays resulting from postponements and adjournments would be dealt with effectively and consistently. The theme of this policy guide is the need to balance, with adequate procedural safeguards, the rights of claimants to a fair hearing against the public interest in (and the Board's need for) efficiency in proceeding with refugee determination hearings.

Major Sources Countries - 1992 by region				
Quebec/Atlantic	Ontario	Prairies	B.C.	National
Pakistan (1071)	Sri Lanka (4989)	El Salvador (99)	Iran (242)	Sri Lanka (5708)
Somalia (920)	Somalia (2345)	Guatemala (57)	China (206)	Somalia (3359)
Lebanon (707)	China (863)	Pakistan (47)	India (152)	Pakistan (1598)
Sri Lanka (675)	Iran (656)	Yugoslavia (44)	El Salvador (145)	Iran (1279)
Haiti (509)	USSR (631)	China (42)	Guatemala (95)	China (1275)
USSR (568)	Yugoslavia (557)	Iran (20)	Somalia (83)	USSR (1215)
Zaire (469)	Ghana (479)	Romania (18)	Yugoslavia (71)	El Salvador (934)
Romania (463)	Pakistan (444)	India (15)	Honduras (38)	Lebanon (896)
Bangladesh (443)	Sudan (435)	Chile (15)	Sri Lanka (37)	India (837)
Peru (367)	El Salvador (382)	Russia (14)	Pakistan (36)	Ghana (699)

THE IMMIGRATION APPEAL DIVISION

The Role of the Division

The Immigration Appeal Division (IAD) is an independent tribunal available to certain categories of people who have been denied entry to, or ordered removed from, Canada. The IAD also adjudicates cases of Canadian citizens and permanent residents whose relatives have been refused permanent residence in Canada by officials of Employment and Immigration Canada.

The IAD consists of not more than 30 permanent full-time Members and any number of temporary Members as required by workloads. Members are located in four regional offices, Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver. The IAD administers its legal and statutory responsibilities under Part IV of the *Immigration Act* while its practices and procedures are governed by Immigration Appeal Division Rules.

Under the *Immigration Act*, the IAD is responsible for three different types of appeals; appeals from removal orders (section 70); appeals by the Minister (section 71); and, appeals by sponsors of family class members (section 77).

(70): Permanent residents of Canada or people holding valid returning resident permits who have been ordered removed from Canada (for reasons such as being convicted of serious crimes) may appeal their removal orders to the IAD. These appeals may be made on the grounds of law or fact or on the grounds that, having regard to all circumstances, they should not be removed from Canada;

(71): The Minister of Immigration may appeal to the IAD a decision made by an Adjudicator that a person who was the subject of an inquiry is a person who may be granted admission to Canada or is not a person against whom a removal order should be made. These appeals may be made on the grounds of law or fact; and

(77): Canadian citizens or permanent residents of Canada who have sponsored applications for landing in Canada by members of the family class, and have had those applications refused by an immigration or visa officer may appeal to the IAD. Appeals may be made on the grounds of fact or law or on the basis that there exists humanitarian or compassionate grounds that warrant the granting of special relief.

The Appeal Process

An appeal to the IAD is initiated by completing a Notice of Appeal and serving that document on an Immigration Officer, Adjudicator or the IAD itself. All cases brought to the IAD are dealt with in public hearings with interpreters provided as necessary. At the request of one of the parties to the appeal, the IAD may, at its discretion, order the hearing to be conducted *in camera*. IAD hearings involve the submission of testimony from witnesses, written evidence and legal arguments. The IAD is required to provide written reasons for its decisions in all appeals by sponsors of family class members but only at the request of one of the parties in all other cases.

The IAD is a court of record with the powers and privileges vested in a superior court of record, including the issuing of summonses, requiring the production and examination of documents, administering oaths and enforcing orders for the due exercise of its jurisdiction. IAD decisions may be appealed, with leave, to the Federal Court of Canada.

The IAD disposes of appeals by allowing them, dismissing them, or directing that the execution of a removal order be stayed. In this latter case, the IAD has the power to set and modify the terms and conditions for the person to remain in Canada. If the person is in breach of these terms and conditions, he or she may be brought back before the IAD and the Division may be asked to cancel the stay and dismiss the appeal. In circumstances where family class appeals are allowed, the Minister of Employment and Immigration must have the review of the application resumed by an immigration or visa officer.

The Year in Review

The Immigration Appeal Division began its operations for 1992 with a pending caseload of 1,355 appeals and related matters from 1991. During the year, it received 1,469 new cases of which 475 were appeals from removals, 988 were appeals from sponsors and six were appeals from the Minister. Of these cases, 247 were withdrawn during the year, most in the family-class sponsor category.

During the course of 1992, IAD Members rendered a total of 787 decisions and there were a total of 1,773 appeals and related actions pending at 31 December 1992.

Of the 335 cases decided under section 70 of the *Immigration Act* (removal orders), 60 cases were allowed, including two in law and 18 in equity, 140 were dismissed, 83 were stayed and 52 were abandoned or discontinued.

Of the 688 cases decided under section 77 of the *Immigration Act*, (family class sponsors), 282 were allowed, including 151 in law and 75 in equity, 213 were dismissed and 193 were abandoned or withdrawn.

Issues Affecting the Division

An Increase in Caseload

The Division received 72 per cent more new section 70 and 77 cases in 1992 than in 1991: the number of appeals from removals increased by 115 per cent, appeals from sponsors increased by 57 per cent. Increases in investigations by Employment and Immigration Canada's investigations staff may account for the sharp increase in removal appeals in 1992. Increases in landings and in immigration levels in recent years as provided for in the *Immigration Plan for 1991-1995* may explain the increase in sponsorship appeals. The Division estimates that it may be able to partially offset the increase in caseload as a result of provisions in *Bill C-86* allowing single-member hearings rather than hearings with a three-member panel.

Since the Minister has announced that he plans to continue to give enforcement and removal activities a high priority over the coming years, this will have an impact on the Division. In addition, another policy change announced by the Minister will permit refugee claimants to sponsor, more quickly, immediate family members; this, too, could result in an increasing number of appeals coming forward to the Division.

Moving to Single-Member Panels

Provisions under *Bill C-86*, amending the *Immigration Act*, will permit the Division to hear appeals with a one-Member panel in many instances. This has been done in the past when parties before the Appeal Division consented to a hearing before a single-Member panel. Although three-Member panels will continue to be used in certain cases, the ability to utilize single-Member panels in most circumstances will enable the Division to allocate its Member resource more effectively. At year-end, the Board was preparing the criteria for determining which appeals would continue to be heard by a three-Member panel and which could be heard by a single-Member panel.

The Issue of Fairness

As in previous years, the Division dealt with a number of appeals from deportation orders which, at face value, might have called for a negative decision. Members are cognizant of the need to consider all the circumstances of a case in order to maintain an appropriate and continuing balance between the interests of the individual and of Canadian society.

Significant Cases

During the past year, the Immigration Appeal Division has decided on a number of cases containing issues of concern. Some of these cases are worthy of mention.

- In *Singh, Jasbir Kaur v. M.E.I.*, (IRB 89-06125), April 23, 1992, the IAD accepted the results of DNA testing as proof of the relationship between the applicant and his natural father.
- In *Quinta, Mariaoni v. M.E.I.*, (IRB 91-00033), March 13, 1992, in determining that humanitarian or compassionate grounds did not exist to warrant the granting of special relief, the IAD considered that the applicant had originally come to Canada as an alleged visitor with the intention of residing permanently and when this proved not to be possible, he made a fraudulent refugee claim.
- In *Virk, Beant Kaur v. M.E.I.*, (IRB T90-02780), May 15, 1992, the IAD found that the application for permanent residence was refused by a program officer who did not have the power of an immigration officer. Accordingly, the refusal was void *ab initio*.

- In *Grewal, Mohinder Pal v. M.E.I.*, (IRB T92-02004), July 29, 1992, the Minister moved for dismissal of an appeal filed four months after the expiration of the 30 day appeal period. The sponsor argued that her counsel had been incompetent in not filing the appeal in time. The Appeal Division decided the circumstances did not warrant the exercise of the Appeal Division's discretion to enlarge the time for filing the Notice of Appeal.
- In *Chu, Si Gina v. M.E.I.*, (IAD V90-00836), September 4, 1992, the appellant had obtained a termination of her adoption by her uncle from the Chinese authorities in accordance with Chinese law before attempting to sponsor her natural parents. The Appeal Division found that neither the appellant nor her adoptive father had any further real and substantial connection with China at the time of the sponsorship application but were domiciled in British Columbia. As the law of British Columbia did not allow for the termination of adoptions, the Appeal Division was not prepared to recognize the termination of adoption. The appeal was dismissed for lack of jurisdiction because the applicants were not members of the family class.
- In *Dhillon, Karam Singh v. M.E.I.*, (IAD V91-00881), October 23, 1992. In this case, the visa officer failed to confront the applicant with germane and prejudicial information impacting on the whole question of his membership in the family class. The IAD concluded that the refusal was not in accordance with the law because it was in breach of the duty of fairness and the appeal was allowed.
- In *Nagra, Harjinder Pal Singh v. M.E.I.*, (IAD V91-01621), April 30, 1992. The appellant has entered Canada as a visitor but had later obtained a visa exemption by special authority of the Governor-in-Council. Subsequently, he was convicted of two criminal offences. An inquiry was held and the appellant was ordered deported because he was a person described in paragraph 27(2) (d) of the *Immigration Act*. At the hearing before the IAD, the appellant argued that he became a permanent resident on the day the Order in Council was granted since he met all the requirements of the *Act* and the *Immigration Regulations*. The Appeal Division found that the appellant was not a permanent resident. It held that although the appellant had acquired the right to obtain permanent resident status, he did not become a permanent resident until he was landed by an immigration officer. The Order in Council alone does not confer the status of landed immigrant. Since he was not a permanent resident, the appellant did not have a right to appeal to the Appeal Division. The appeal was dismissed for lack of jurisdiction.

THE BACKLOG SUBDIVISION

The Role of the Subdivision

In 1989, the Backlog Subdivision was created within the Immigration and Refugee Board to deal with those refugee claimants whose claims had not been determined prior to the coming into force of the new refugee determination system on January 1, 1989. At that time, it was estimated that there were 85,000 cases awaiting determination, although that figure was subsequently revised by Employment and Immigration Canada to 96,000 cases.

The Backlog Subdivision consists of 50 Members available to participate in determination hearings in four locations across Canada: Toronto, Mississauga, Montreal and Vancouver. Since the vast majority of refugee claimants in the backlog reside in the Toronto area, the bulk of the subdivision's Members and resources are allocated to that area.

The Backlog Clearance Program

The Backlog Clearance Program is controlled and operated by Employment and Immigration Canada. The role of the IRB's Backlog Subdivision is restricted to determining, for each claim, a credible basis for refugee status consistent with the Convention definition. In this regard, the determination process is similar to the initial hearing of the regular determination process, except that a final decision on the case is made at this level rather than at a subsequent hearing.

The backlog determination hearing takes place before a two-member panel consisting of an Immigration Adjudicator and a Backlog Member. During the hearing, the claimant and the Minister's representative, the Case Presenting Officer (CPO), argue the merits of the claim, following which the two panel members decide whether or not it has a credible basis. Each case is considered individually in relation to the particular circumstance of the claimants and the conditions that exist in their countries of origin.

Only one member of the panel need decide in favour of the claimant in order for the claim to be determined to have a credible basis. If such a decision is made, the claimant receives refugee status and may then apply for landed immigrant status, subject to the usual criteria of immigration regarding health and other factors.

However, if a claim is rejected by unanimous agreement of the two-member panel, the Minister of Employment and Immigration Canada, or his representatives, review the case and apply humanitarian and compassionate criteria to the individual's personal circumstances. If such grounds exist, the individual would be permitted to remain in Canada. If they do not, it is then up to the department to order the individual's removal from the country.

The Year in Review

During 1992, Backlog hearing activities were confined primarily to Toronto and Montreal since most claims under the Backlog Clearance Program had been completed in all other parts of the country by the end of 1991.

Over the course of the year, there were 9,700 cases initiated through the oral hearing process, of which 6,518 were conceded by Case Presenting Officers (CPO) who chose not to argue the facts of these claims. Of the claims hearings not conceded by CPOs, affirmative decisions were given in 838, negative decisions were given in 3,021 and 208 were either withdrawn or the claimant failed to make an appearance. More claims were completed than initiated in the year.

In total, since the Backlog Clearance Program started operations on January 1, 1989, 46,514 claims were initiated, of which 28,860 (62 per cent) were conceded by CPOs, 3,632 (7.8 per cent) received positive decisions, 9,893 (21.2 per cent) received negative decisions and 1,864 (4 per cent) were either withdrawn or the claimant failed to make an appearance.

The principal countries of origin for those receiving credible basis under the program included Sri Lanka, El Salvador and Iran, while the principal countries of origin of those rejected included Trinidad and Tobago, Ghana, India, Jamaica and Fiji.

The Completion of the Program

The Board's Backlog offices were closed in Montreal on March 31, 1992, and in Mississauga and Toronto on December 31, 1992. The Backlog Clearance Program is now essentially complete, although there remain some outstanding claims initiated prior to the end of the year for which hearings are still in progress or decisions are pending. With the end of the program, many of the Members in the Backlog Subdivision have been transferred to the CRDD, while others have completed their terms in office. Since the responsibilities of the Subdivision have ended, it has been disbanded.

From the perspective of the Board, it should be noted that the Backlog Clearance Program played a very important deterrent function. In signalling to the international community that Canada would not tolerate abuses of the refugee determination system, it protected the then-fledgling Immigration and Refugee Board from being overwhelmed by dubious claims and those who would use the refugee determination process as a way to circumvent regular immigration procedures.

IRB OPERATIONAL REVIEW

Organization of the Board

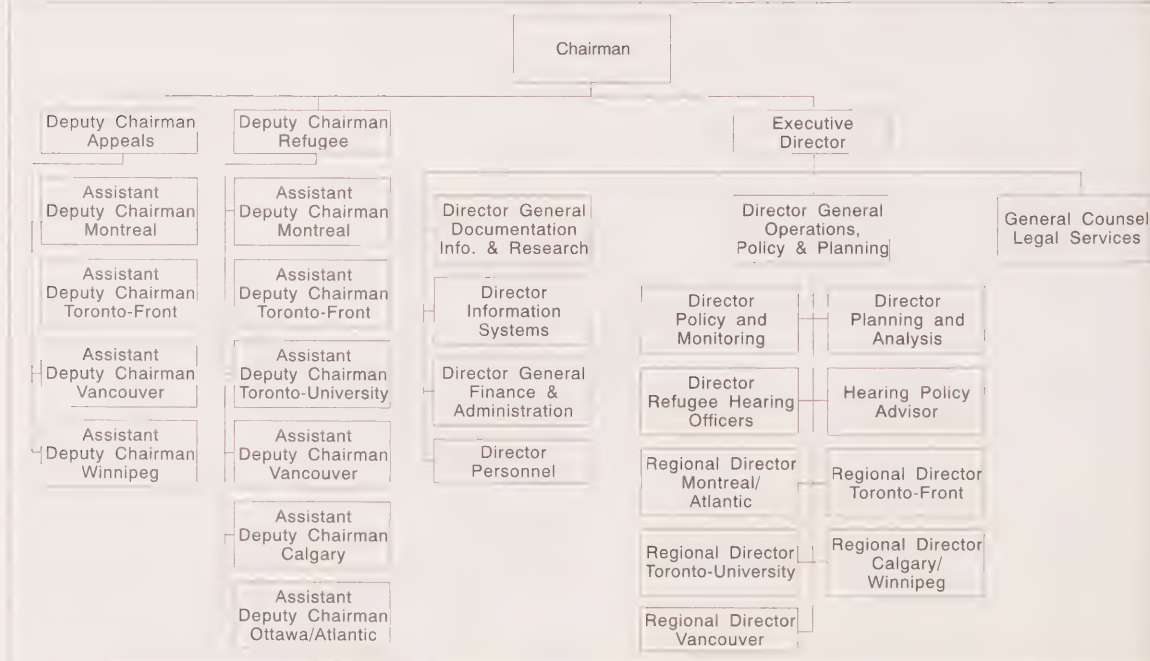
The Chairman of the Board is its chief executive officer. The role of the Chairman is to oversee the management of the resources of the Board, ensure that the Board achieves the goals and objectives established for it by Parliament and manage the activities of Members and senior staff. In these tasks, the Chairman is assisted by the Executive Director, or chief administrative officer. The role of the Executive Director is to implement and manage the policies, systems and administrative processes that enable the Board to carry out its legislative mandate effectively.

Both the Convention Refugee Determination Division (CRDD) and the Immigration Appeal Division (IAD) are headed by Deputy Chairmen. They establish and oversee performance and productivity standards, provide philosophical leadership to Members and help to implement policy and process changes.

Regional offices of the Board are headed by Assistant Deputy Chairmen (ADCs) for the two divisions. They are responsible for the Members working within their regions, allocate work and manage the resources of their offices. In addition, an ADC (Backlog Subdivision), is responsible for scheduling and monitoring the performance of those Members assigned to the Backlog Clearance Program. However, with the conclusion of this program at the end of the year, the ADC (Backlog) has taken on full-time responsibilities as ADC (Atlantic and Ottawa region).

With the coming into force of amendments to the *Immigration Act*, a new Division will be added to the Board — the Adjudication Division.

**Administration Organization Chart
Immigration and Refugee Board 1992**



Operational Support Structure of the Board

The Board's operational support structure is a decentralized one, with overall supervision provided at head office in Ottawa by the Director General, Operations, Policy and Planning. In each of the five regional offices, Regional Directors, who report to the Director General, manage the day-to-day operations and provide direct administrative, financial and personnel support to the ADCs. They also oversee the scheduling of CRDD and IAD caseloads to ensure that Board Members and resources are utilized as efficiently as possible.

Two specialized units within Operations, Policy and Planning provide administrative support to the Board on a national basis. The Operations Policy and Monitoring Unit develops operational policies and procedures and monitors their effectiveness. The Planning and Analysis Unit is responsible for analyzing patterns and developments emerging in both the appeals and refugee determination areas. In addition, the Unit is responsible for assessing and measuring the overall operational performance of the Board.

In 1992, the Planning and Analysis Unit continued to develop and test system-based reports on areas of operational interest such as adjournments and postponements. It also worked with the Information Systems Directorate to prepare for the proposed *Immigration Act* amendments, including the adoption of new systems for tracking, scheduling and reporting cases.

Operations, Policy and Planning also engages in the development and management of special projects. Chief among them over the past two years has been the initiative to ensure that interpreters participating in refugee determination and immigration appeal hearings meet prerequisite language standards. In last year's Annual Report, it was mentioned that an interpreter accreditation program was being developed in cooperation with

Employment and Immigration Canada and the Department of the Secretary of State. During 1991, Phase I of the program was completed, with interpreter accreditation testing for 16 languages. During 1992, testing for an additional 17 languages was completed in Phase II of the program. The Board is currently putting in place procedures for organizing and conducting ongoing testing as requirements for more accredited interpreters arise.

The Roles of Members and Refugee Hearing Officers

Consistent with the responsibilities of the IRB, Members are selected to represent the broad spectrum of Canada's cultural and ethnic composition. They have been drawn from a wide variety of sources, including the academic community, government institutions, ethnocultural groups, non-profit organizations and the general public. Their selection was, and continues to be, based upon a demonstrated interest in refugee and immigration issues and a background that includes sensitivity to circumstances affecting refugees, and knowledge of administrative laws and procedures as well as Canadian jurisprudence in these areas.

Members sit at hearings to receive and weigh facts, consider submissions by legal counsel, assess the credibility of claimants and intervenors, and make reasoned decisions on claims in which subjective evidence often outweighs objective facts.

In making decisions concerning refugee claims and immigration appeals, Members must be able to interpret the law and apply relevant precedents to the issues represented by the cases. In addition, CRDD Members must be able to apply, with sensitivity, the definition of a Convention Refugee to circumstances that are both personal and indicative of the recognized and changing conditions of the countries from which refugee claimants are seeking protection. All Board Members must exhibit understanding, impartiality and sensitivity in order to deal fairly with each individual appearing before them.

During the refugee determination hearing process, CRDD Members are assisted by Refugee Hearing Officers (RHOs). The role of the RHO is to ensure that all available and relevant facts are placed before the panel. To this end, RHOs do not take positions on refugee claims. Instead, they are neutral participants in the hearing, working with counsel to expedite hearings, helping claimants to present information and, upon request, summarizing the factual, evidential and legal matters upon which the hearing panel must decide.

The Hearings Division

The role of the Hearings Division is to assist Members and Refugee Hearing Officers by providing guidance and training on substantive and procedural issues that arise during the course of refugee determination hearings across Canada. To this end, Hearings Division analysts monitor the hearings process, identify procedural and other issues that might inhibit the qualitative and quantitative objectives of the CRDD, and design remedial measures to overcome those problems. These measures include such things as the development of guidelines and directives for refugee hearing participants.

During the past year, the Hearings Division has produced and distributed a series of reference guidelines to help Members and others associated with hearings processes. *Preferred Position Papers* deal with substantive issues relating to the interpretation and application of the Convention refugee definition, and were developed to assist Members' decision-making. *CRDD Hearings Procedures* provide guidelines on procedural issues relating to refugee determination hearings. Both papers were developed after a careful and thorough study of jurisprudence and doctrine, then subjected to a comprehensive consultation process. Their goal is to encourage and promote consistency in the adjudication of refugee cases across the country, in accordance with the Board's fundamental principle that similar claims should receive similar treatment.

Professional Development

The professional development of both Members and staff remains a very high priority for the Board. Professional development objectives, programs and activities are the responsibility of the National Professional Development Committee, headed by the Deputy Chairman, CRDD. All Members, as well as Refugee Hearing Officers, are involved with ongoing training as an integral part of their roles with the Board. Members are required to schedule training and professional development activities as part of their monthly work program.

During 1992, a number of professional development activities took place, in addition to continuing training sessions. In December, a National Members' Conference provided a forum for assessing the performance of the Board and examining new issues in the face of the Board's changing legislative mandate. During the Conference, Members shared their experiences with their colleagues. They also had the opportunity to discuss with legal advisors, Documentation Centre researchers and outside experts from diverse professions many of the challenges inherent to a complex decision-making process.

The Board also began a series of workshops and other training activities to sensitize Members and staff to gender issues related to refugee claims. Gender-related persecution and discrimination is an area of growing concern to Canada and to the international community; the Board is seeking to improve its knowledge and sensitivity in this area.

In addition, RHO Professional Development Committees were established in all regions over the course of the year. Their role is to assess needs and help design, develop and implement training programs that respond to RHO professional development requirements in a manner that reflects different regional needs and priorities. While the role of RHOs is the same across the country, a regional focus to RHO training is required to address specific regional realities within the umbrella of national standards. Three regional training sessions took place during 1992, covering topics such as questioning techniques and summations, new developments in case law, changes to the *Immigration Act* and strategies for dealing with work-related stress.

Personnel and Human Resources Planning

In response to PS/SP 2000 and as a visible demonstration of its commitment to human resources management, the IRB created a separate branch for Personnel, reporting directly to the Executive Director. Consultation initiatives were introduced to ensure that human resource considerations would be an integral part of the strategic planning of the Board.

The Branch provides services in the areas of staffing, classification, organization design, training and development, human resources planning, official languages, pay and benefits, staff relations, occupational health and safety, and employee counselling. Operational assistance is also provided through Personnel sections in three of the regional offices.

Throughout winter/spring of 1992, a dedicated committee of IRB staff and management met regularly to develop a human resources plan, culminating in a report which contained 47 recommendations concentrated in the areas of training, career planning, employment equity and performance appraisal. Many of these recommendations are being actively incorporated into Board policies and/or activities.

In order to foster a continuous learning culture, a significant commitment of personnel and finances was made to establish interactive learning centres, to

create a central training program, and to design in-house courses/workshops on a variety of topics.

Responding to the anticipated organizational changes, the Staffing Unit introduced a workforce adjustment program to facilitate the redeployment of affected staff. Work continued on the development and gradual implementation of an integrated Personnel Management Information System. A policy on Personal Security for Employees was prepared through a joint union/management initiative. Information workshops were given to managers and employees on a wide variety of topics such as the GE Conversion, the Staffing Process and the People Side of Operating Budgets.

Documentation, Information and Research Branch

In 1992, the Documentation, Information and Research Branch (DIRB) consisted of three directorates: Research, Public Affairs, and Access to Information and Privacy.

Research Directorate

The Research Directorate was established to meet the information needs of the Board. Its mandate is based upon the principle that good information is essential to good decisions. In support of credible decision-making, only publicly available and verifiable sources are used in DIRB publications and databases.

The Research Directorate also serves as an educational resource on refugee, human rights and migration matters. Consistent with its obligations, and as an active participant on the Board's National Professional Development Committee, the Research Directorate continues to contribute its specialized knowledge to the Board's ongoing training sessions and developmental exchanges.

In response to user needs, the Research Directorate gradually moved from the production of *Country Profiles* in 1992 to focus its research efforts on the production of *Question and Answer* papers which are concise, issue-specific reports and chronologies. The *Question and Answer Series* provided up-to-date information on countries such as Sri Lanka, Somalia,

China, Peru, Ghana and India, as well as the newly-independent republics of the former Soviet Union and of the former Yugoslavia. The Directorate also published Cultural Profiles on the Mohajirs in Pakistan and the Serbs and Croats of Yugoslavia. In May 1992, the Directorate released an update to the Country Profile on El Salvador, which took into account recent developments in that country.

To complement its publications and Responses to Information Requests, the Research Directorate collected a number of source-language laws covering such areas as nationality and military service. In order to increase their availability and usefulness in the hearing room, the Directorate initiated the translation of these documents into both official languages and made them available through each of the five regional Documentation Centres.

The Information Services Unit provided information from a variety of reliable sources to Board Members and Refugee Hearing Officers on questions essential to the hearing process. The Unit produced more than 2,700 Responses to Information Requests. Information needs were particularly high for Ghana, Israel, India, Sri Lanka and Nigeria. The development of Geographic Bureaux helped Research Officers to concentrate their fields of knowledge.

The *Indexed Media Review* (IMR) is a comprehensive collection of the latest media reports on nearly 20 source countries. Produced on a weekly basis, the IMR provides the user with a full, bilingual index on human rights and legal and political developments in refugee-producing countries.

The Resource Centre, located in Ottawa, contains more than 5,000 titles and over 300 specialized country-of-origin files. It offers reference and referral services to Members, staff and the general public. Many of the same resources and services are available in the regional Documentation Centres. Each Centre maintains a core of standardized materials including reference texts, numerous journals, newspapers and monographs, as well as the DIRB databases, yet each collection varies according to regional information needs. Development of this specialized repository of refugee information is closely coordinated through the Resource Centre in consultation with the regional Documentation Centres.

The DIRB maintains its commitment to information exchange in the international context. To facilitate existing information exchange initiatives, the DIRB supports an online link with the UNHCR Documentation Centre for Refugees in Geneva. Communication and liaison with information partners ensures an uninterrupted flow of information. In 1992, the DIRB played host to a number of international visitors from the U.S. Immigration and Naturalization Service (INS), the United Kingdom, Australia and others from the UNHCR in Geneva, and several European human rights monitoring organizations.

The Research Directorate continues to be a major contributor to the international network of information sharing on human rights conditions and refugee/migratory flows. In this regard, its databases are a crucial tool in the establishment and maintenance of links on a number of levels. These links are assured through the DIRB's adherence to international standards that allow for the rapid exchange of information with external databases.

In 1992, the ongoing development of computerized databases at the DIRB facilitated the Directorate's information-gathering and information-sharing initiatives with a number of states and human rights monitoring organizations. The Directorate's databases have been improved to better serve its users.

- REFQUEST, containing the full text of *Question and Answer Series* produced by the Research Directorate, now comprises 23 papers in English and French;

- REFINFO, contains more than 8,000 keyworded responses to information requests;

- REFINDEX, providing indexes to French and English media reviews, includes media coverage for 30 countries;

- REFIBIB, the bibliographic database, which will eventually consist of an integrated keyword catalogue of all DIRB and regional Documentation Centre holdings, is in the first stage of implementation;

- REFDEC, containing selected refugee decisions of the CRDD, holds over 2,500 decisions in the English database and nearly 2,000 in the French database. REFDEC is an online database available through QUICKLAW (QL) Systems Ltd. Keywords from the *International Thesaurus of Refugee Terminology* were added to REFDEC to enhance search capabilities.

Access to Information, Privacy and Special Projects

One of the more sensitive areas of the Board's operations involves balancing the right of the Canadian public to have access to information under the jurisdiction of the Board, against the right of individuals to protection of personal information. The responsibility for administering the provisions of the *Access to Information and Privacy Acts*, within the Board, rests primarily with the Access to Information and Privacy (ATIP) and Special Projects Directorate of the Documentation, Information and Research Branch.

The ATIP Directorate responds to requests from the public and Board staff alike, by thoroughly reviewing records and applying exemptions, exclusions and severances, in keeping with the provisions of the applicable legislation. The Directorate works closely with Legal Services, particularly in the case of requests pertaining to sensitive records.

The Directorate is also responsible for sanitizing CRDD decisions and hearings

transcripts to ensure the protection of the identity of claimants, while maintaining the essence of decisions.

Communications Services

The Public Affairs Directorate of the DIRB provides a variety of communications services to support the operations of the Board as well as to maintain public support of the refugee determination system in the context of Canada's humanitarian traditions. To this end, Public Affairs activities range from the development of speeches and information videos to the production of brochures and the *Annual Report*.

One of the objectives established by the Board is to be the credible source in Canada of information and analysis on refugee-related issues. To achieve this objective requires that the Board be not only a source of expertise to the legal profession and others interested in refugee issues but also undertake, to the extent possible, educational programs directed to the general public. Public Affairs activities, including the *Annual Report*, focus on what the Board is doing as well as the developments affecting the movement of refugees in the international context.

To help Canadians understand the refugee determination system and the issues affecting it, Public Affairs works closely with national and local media, responding to inquiries and providing background briefings and special media seminars whenever necessary. Public Affairs also supports the voluntary efforts of many Board Members who, on their own initiative, make presentations to community and interest groups about the work of the Board.

The publications explaining the activities of the Board continue to be in high demand. These are brochures explaining the work of the Convention Refugee Determination Division, the Immigration Appeal Division, the Backlog Subdivision and the role and resources of the Documentation Centre. In addition, Public Affairs continues to publish a quarterly statistical analysis of the disposition of claims before the Convention Refugee Determination Division.

Internal communications is also one of the responsibilities of Public Affairs. Its bi-monthly newsletter, *Rapport*, helps to inform Members and staff from different divisions and widely scattered geographic regions about issues of general concern and interest. Media analysis reports are distributed to all Members on a regular basis, as are articles and speeches relating to the domestic and international context in which the Board operates.

Public Affairs also supports the activities of the Board's primary spokespersons, the Chairman and the Executive Director, arranging editorial board meetings, special media interviews and speaking engagements before key national audiences.

Information Systems

The Information Systems Directorate provides information systems management services in support of all the activities and responsibilities of the Board. Directorate staff anticipate and identify new program, service and operational requirements for both hardware and software. They also develop automated systems, manage a wide-area data communications network, professional office automation and data processing services, and provide technical support and consulting services to all system users.

During 1992, the Board's Information Management Plan was approved by the IRB and Treasury Board. It reflects a turning point in the manner in which the Board will handle its information management requirements. The plan is global in scope, and integrates the different operating and service divisions of the Board. This provides management with timely information essential for effective decision-making. A variety of projects identified in the Plan were initiated during the year, including:

- The establishment of informatics staff application teams that are aligned directly with specific divisions and involving users in assessing their requirements and assisting in the development of a system approach to them. This approach ensures that specific needs can be addressed without sacrificing the achievement of common Board objectives;
- A network study to examine ways to enhance the currently well-established

technical infrastructure. The network of over 800 work-stations and servers connected by Banyan Vines and X.25 government Wide Area Network continues to grow. The Board was recognized as a finalist for the 1991 international Enterprise Network Excellence (ENNE) Award;

- The completion of the first phase of a Refugee Bibliographic System that records holdings of the Documentation, Information and Research Branch; and

- The development of an on-line Policies and Procedures system capable of electronically transferring information between headquarters and the regions, eliminating the expense of shipping and storing paper and providing consistent, up-to-date information. Retrieval and search characteristics of the system will be automated and cross-referenced, significantly reducing the time required to recall specific data.

In addition, the Directorate provided training in Office Automation, and undertook the development of a Personnel Management Information System.

The critical mission system of the Board is the System to Track Appellants and Refugees (STAR). This has been maintained successfully, and continues to provide Refugee Hearing Officers with refugee information and schedules of hearings. However, with the passage of *Bill C-86*, there may be a need to add functionality to its design to ensure it continues to meet the needs of its users.

For 1993, the priority for the Directorate will be continuing collaboration, including an appropriate user-support structure, to implement all aspects of the Information Management Plan. Further, the Directorate will be working closely with Employment and Immigration Canada to integrate its technical infrastructure with that of the Board as well as implement the relevant amendments to the *Immigration Act*.

Legal Services

Legal Services provides legal advice on a variety of issues to Board Members and staff. Reporting to the General Counsel, legal advisors are located in regional offices as well as National Headquarters.

The General Counsel reports to the Chairman on legal matters and to the Executive Director on operational matters.

Legal advisors provide, upon request, oral and written legal opinions to Members and staff as well as participate in ongoing Board training activities. Topics covered include reasons writing, practice and procedure, evidence and administrative law. Upon the request of Members, legal advisors may perform a legal review of draft reasons for decision, with a view to providing assistance to ensure that reasons accurately reflect the rationale for the decision. These reviews include commentary on legal issues raised in the reasons, the relevant jurisprudence and the format of the reasons. However, Members are free to adopt or reject the comments of legal advisors.

Legal Services continues to monitor consistency in decision-making. To help the Board pursue the objective of consistency, Legal Services has undertaken the development of *Preferred Position Papers*. These *Papers* thoroughly canvass the domestic and international law on complex issues relating to the refugee determination process, and provide Members with a preferred method or framework for analyzing them.

The *Papers* are developed following extensive consultation with all those interested in the refugee determination process, including Members and staff, academics, the private immigration bar and non-governmental organizations. Following consultation in the draft stage, the *Position Papers* are finalized and made available to the public through the Board's regional Documentation Centres.

While the *Preferred Position Papers* are not binding on Members, Members are expected to consider them carefully when drafting reasons for their decisions. In the event that Members depart from the preferred positions, they are encouraged to provide a rationale for that departure within their reasons.

In 1991, Legal Services began producing *RefLex*, a publication providing summaries of cases selected for their current and timely relevance, or for the significant manner in which the Supreme Court of Canada, Federal Court, Refugee Division or Appeal Division had dealt with certain issues. A new format for *RefLex*

was launched in 1992, expanding the number of case summaries as well as including digests of Federal Court, Refugee Division and Appeal Division decisions (replacing the LEGVIEW Precedent Book). An electronic version of *RefLex* is now available in the LEGVIEWS computer database; this database will be expanded with each new issue of *RefLex*, providing an indispensable research tool for the Board as well as for the general public.

Legal Services staff spent much of the year studying and commenting upon the proposed changes to the *Immigration Act* and in assisting with the drafting of the amended *Rules of Procedure* for the various divisions of the Board.

Last year's *Annual Report* indicated that the Board had been granted intervenor status in the Supreme Court of Canada's consideration of the *Ward* case. This is an important case dealing with the breadth and application of the phrase "particular social group" found in the definition of a Convention refugee. During 1992, the appeal was heard by the Court although no decision had been rendered by year-end.

In addition, the Supreme Court of Canada issued decisions dealing with the reasonable apprehension of bias on the part of members of administrative tribunals. In *Newfoundland Telephone Co. Ltd.*, the Court stated that the duty to act fairly included the duty of procedural fairness, which required that there be no reasonable apprehension of bias on the part of the decision-maker. The Court clarified the different standards of conduct for members, with regard to fairness, depending upon the type of tribunal involved. In *Tremblay*, the Court expanded on its previous decision in *Consolidated-Bathurst* on "institutional—decisions of administrative tribunals. The Court held that the institutionalized consultation process used by the Commission in *Tremblay* might give rise to a reasonable apprehension of bias because of its compulsory nature, leading to, at the very least, an appearance of the lack of independence, if not actual constraint.

**IRB
RESOURCE
SUMMARY**

1991/92 Fiscal Year

	Authorized Person Years*	Operating Budget
Main Estimates	793	\$ 86,010,000
TOTAL	793	\$ 86,010,000

1992/93 Fiscal Year

	Authorized Person Years*	Operating Budget
Main Estimates	787	\$ 90,280,000
TOTAL	787	\$ 90,280,000

Note:

*Person-year figures exclude Members (Governor-in-Council appointees) since these person-years are not controlled by Treasury Board.

activités régulières de formation de la Commission. Les sujets portent, entre autres, sur la rédaction des motifs, la pratique et la procédure, la preuve et le droit administratif. À la demande des commissaires, les conseillers juridiques peuvent examiner du point de vue juridique les versions préliminaires des motifs de décision, afin d'aider à garantir que les motifs reflètent bien le raisonnement derrière la décision. Ils font des commentaires sur des questions soulevées dans le dossier, sur la jurisprudence pertinente et sur la présentation des motifs. Les commissaires sont toutefois libres d'adopter ou de rejeter les conseils fournis. Les Services juridiques continuent à veiller à l'uniformité dans la prise des décisions. Pour aider la Commission à atteindre l'objectif d'uniformité, les Services juridiques ont commencé à rédiger des *Exposés de position privilégiée*, où ils examinent en détail le droit canadien et le droit international pour ce qui est de questions complexes touchant le processus de détermination du statut de réfugié, et où ils recommandent aux commissaires une méthode ou un cadre pour l'analyse de ces questions.

Les *Exposés* sont rédigés à la suite de longues consultations avec tous les intervenants dans le processus de détermination du statut de réfugié, y compris les commissaires et le personnel, les universitaires, les associations d'avocats spécialisés en immigration, et des organismes non gouvernementaux. Une fois terminées les consultations au cours de l'étape de la rédaction, la version définitive des *Exposés de position* est rédigée et mise à la disposition du public par l'entremise des centres de documentation régionaux de la Commission.

Même si les commissaires ne sont pas liés par les *Exposés de position privilégiée*, ils sont censés s'en inspirer lorsqu'ils rédigent les motifs de leurs décisions. Si les commissaires s'écartent des positions privilégiées, on les encourage à fournir une justification dans leurs motifs.

En 1991, les Services juridiques ont commencé à produire *RefLex*, une publication qui contient des résumés d'affaires présentant un intérêt particulier en raison de leur actualité ou de la façon dont la Cour suprême du Canada, la Cour fédérale, la Section du statut de réfugié ou d'autres instances de la Commission ont traité certaines questions. Une nouvelle présentation de *RefLex* a été adoptée en 1992; la publication renferme maintenant un plus grand nombre de résumés de cas, ainsi que des condensés de décisions de la Cour fédérale, de la Section du statut de réfugié et de la Section d'appel (remplaçant le recueil de jurisprudence LEGVIEW). Une version électronique de *RefLex* est maintenant disponible dans la base de données LEGVIEWS; cette base de données sera élargie avec chaque nouveau numéro de *RefLex*, devenant ainsi un outil de recherche indispensable pour la Commission ainsi que pour le grand public.

Le personnel des Services juridiques a consacré une bonne partie de l'année à étudier et à commenter les changements proposés à la *Loi sur l'immigration*, et à aider à la rédaction des nouvelles *Règles de procédure* pour les diverses Sections de la Commission.

Il était mentionné, dans le *Rapport annuel de l'année dernière*, que la Commission avait obtenu le statut d'intervenante dans l'affaire *Ward* soumise à la Cour suprême du Canada. Ce cas revêt une grande importance, car il concerne la portée et l'application de l'expression «groupe social particulier» figurant dans la définition de réfugié au sens de la Convention. En 1992, la Cour a entendu l'appel, mais aucune décision n'avait encore été rendue à la fin de l'année.

En outre, la Cour suprême du Canada a rendu des décisions traitant de la crainte raisonnable de persécution de la part des membres de tribunaux administratifs. Dans l'arrêt *Newfoundland Telephone Company Ltd.*, la Cour a déclaré que l'obligation d'agir équitablement comprend celle d'assurer aux parties l'équité procédurale, ce qui exige l'absence de toute crainte raisonnable de partialité de la part du décideur. La Cour a clarifié les différentes normes de conduite en matière d'équité que doivent respecter les membres de tribunaux, selon le type de tribunal en cause. Dans l'affaire *Tremblay*, la Cour a apporté des précisions sur sa décision antérieure dans *Consolidated-Bathurst* concernant les décisions dites «institutionnelles» des tribunaux administratifs. La Cour a jugé que le processus de consultation institutionnalisée utilisé par la Commission dans *Tremblay* pourrait faire naître une crainte raisonnable de partialité en raison de son caractère obligatoire, ce qui pourrait créer, au minimum, l'apparence d'un manque d'indépendance, sinon de contrainte réelle.

La Section d'appel de l'immigration a traité certaines questions. Une nouvelle présentation de *RefLex* a été adoptée en 1992; la publication renferme maintenant un plus grand nombre de résumés de cas, ainsi que des condensés de décisions de la Cour fédérale, de la Section du statut de réfugié et de la Section d'appel (remplaçant le recueil de jurisprudence LEGVIEW). Une version électronique de *RefLex* est maintenant disponible dans la base de données LEGVIEWS; cette base de données sera élargie avec chaque nouveau numéro de *RefLex*, devenant ainsi un outil de recherche indispensable pour la Commission ainsi que pour le grand public.

Le personnel des Services juridiques a consacré une bonne partie de l'année à étudier et à commenter les changements proposés à la *Loi sur l'immigration*, et à aider à la rédaction des nouvelles *Règles de procédure* pour les diverses Sections de la Commission.

Il était mentionné, dans le *Rapport annuel de l'année dernière*, que la Commission avait obtenu le statut d'intervenante dans l'affaire *Ward* soumise à la Cour suprême du Canada. Ce cas revêt une grande importance, car il concerne la portée et l'application de l'expression «groupe social particulier» figurant dans la définition de réfugié au sens de la Convention. En 1992, la Cour a entendu l'appel, mais aucune décision n'avait encore été rendue à la fin de l'année.

En outre, la Cour suprême du Canada a rendu des décisions traitant de la crainte raisonnable de persécution de la part des membres de tribunaux administratifs. Dans l'arrêt *Newfoundland Telephone Company Ltd.*, la Cour a déclaré que l'obligation d'agir équitablement comprend celle d'assurer aux parties l'équité procédurale, ce qui exige l'absence de toute crainte raisonnable de partialité de la part du décideur. La Cour a clarifié les différentes normes de conduite en matière d'équité que doivent respecter les membres de tribunaux, selon le type de tribunal en cause. Dans l'affaire *Tremblay*, la Cour a apporté des précisions sur sa décision antérieure dans *Consolidated-Bathurst* concernant les décisions dites «institutionnelles» des tribunaux administratifs. La Cour a jugé que le processus de consultation institutionnalisée utilisé par la Commission dans *Tremblay* pourrait faire naître une crainte raisonnable de partialité en raison de son caractère obligatoire, ce qui pourrait créer, au minimum, l'apparence d'un manque d'indépendance, sinon de contrainte réelle.

La Direction des systèmes informatiques assure des services de gestion des systèmes informatiques à l'appui de toutes les activités et responsabilités de la Commission. Son personnel prévoit et définit les nouveaux besoins en matière de programmes, de services et d'opérations pour ce qui est tant du matériel que des logiciels. Il met également au point des systèmes automatisés, gère un vaste réseau de communication de données, offre des services professionnels de bureau et de traitement des données, et fournit des services techniques de soutien et de consultation à tous les utilisateurs des systèmes.

En 1992, le plan de gestion de l'information de la Commission a été approuvé par la CISR et par le Conseil du Trésor. Il marque un point tournant dans la façon dont la Commission répondra à ses besoins en matière de gestion de l'information. Il s'agit d'un plan global, qui intègre les diverses divisions opérationnelles et divisions des services de la Commission. Les gestionnaires disposent ainsi des renseignements à jour essentiels à une prise de décisions efficace. Divers projets mentionnés dans le plan ont été lancés au cours de l'année, notamment :

- La création d'équipes d'application formées d'employés spécialisés en informatique, qui travaillent directement avec diverses divisions et qui font participer les utilisateurs à l'évaluation de leurs besoins et à la mise au point de systèmes qui leur conviennent. Cette approche garantit que l'on peut combler des besoins particuliers sans sacrifier la réalisation des objectifs communs de la Commission;
- Une étude des réseaux pour trouver des façons d'améliorer l'infrastructure technique déjà bien établie. Le réseau de plus de 800 postes de travail et serveurs, relié par le réseau grande distance X.25 et Banyan Vines, continue à prendre de l'expansion. En 1991, la Commission a été l'une des organisations finalistes au prestigieux Enterprise Network Excellence Award (ENNE);
- L'achèvement de la première étape d'un système bibliographique sur les réfugiés, qui enregistre les ressources documentaires de la Direction générale de

Services juridiques

Les Services juridiques fournissent des conseils juridiques sur diverses questions aux commissaires et au personnel de la Commission. Les conseillers juridiques, en poste dans les bureaux régionaux et au siège à Ottawa, relèvent de l'avocat-général qui, à son tour, est comptable à la présidence pour toute question de nature juridique, et au directeur exécutif pour les questions d'ordre opérationnel. Les conseillers juridiques fournissent, sur demande, des opinions juridiques de vive voix et par écrit aux commissaires et au personnel, en plus de participer aux

recherches; La mise au point d'un système en direct sur les politiques et procédures, capable de transférer électroniquement l'information entre le siège à Ottawa et les régions; on élimine ainsi les frais d'expédition et d'entreposage de papier, et les renseignements sont uniformes et à jour. Les caractéristiques de récupération et de recherche du système seront automatisées et des correspondances seront établies, ce qui réduira sensiblement le temps requis pour rappeler des données. En outre, la Direction a offert une formation en bureau et elle a entrepris la mise au point d'un système d'information de gestion du personnel. Le système essentiel à la mission de la Commission est le Système de suivi des appels et des revendications (SSAR). Ce système a été bien entretenu, et il continue de fournir aux agents d'audience des renseignements sur les réfugiés et sur les calendriers des audiences. Toutefois, avec l'adoption du *projet de loi C-86*, il sera peut-être nécessaire d'ajouter d'autres fonctions pour garantir qu'il continue de répondre aux besoins de ses utilisateurs. En 1993, la Direction accordera la priorité au maintien de la collaboration, y compris d'une structure appropriée de soutien des utilisateurs, pour mettre en place tous les éléments du plan de gestion de l'information. En outre, elle travaillera en étroite collaboration avec Emploi et Immigration Canada pour intégrer son infrastructure technique à celle de la Commission, et pour appliquer les modifications pertinentes de la *Loi sur l'immigration*.

Accès à l'information, protection des renseignements personnels et projets spéciaux

L'une des tâches les plus délicates de la Commission consiste à bien faire la part des choses entre le droit d'accès du public à l'information, sous la juridiction de la Commission, et le droit de protection des renseignements personnels. Il incombe à la Direction de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et des projets spéciaux, qui relève de la Direction générale de la documentation, de l'information et des recherches, d'appliquer les dispositions de la législation fédérale en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

La Direction répond également aux demandes du public et du personnel de la Commission en étudiant soigneusement les dossiers, en appliquant les exemptions et les exclusions, et en supprimant l'information protégée, conformément aux dispositions de la loi applicable. Elle travaille en étroite collaboration avec les Services juridiques, en particulier dans le cas des demandes relatives à des dossiers délicats.

La Direction est également chargée d'épurer les transcriptions des audiences et les décisions de la SSR afin de protéger l'identité des demandeurs tout en conservant les éléments essentiels des décisions.

Services de communication

La Direction des affaires publiques de la DGDIR offre une vaste gamme de services de communication visant à appuyer les opérations de la Commission et à assurer le soutien du public au processus de détermination du statut de réfugié, en accord avec les traditions humanitaires du Canada. À cette fin, les activités de la Direction vont de la diffusion de discours et de bandes vidéo d'information à la publication de brochures et du *Rapport annuel*.

La Commission s'est donné notamment comme objectif d'être la source canadienne la plus fiable en matière d'information et d'analyse concernant les questions relatives aux réfugiés. Pour atteindre ce but, la Commission doit non seulement apporter son aide précieuse aux

avocats et aux autres personnes concernées, mais également mettre sur pied, dans la mesure du possible, des programmes d'information destinés à la population. C'est pourquoi la Direction traite surtout, notamment dans le *Rapport annuel*, du travail de la Commission ainsi que des conditions influant sur les mouvements de réfugiés dans le contexte international.

Afin d'aider les Canadiens à comprendre le processus de détermination du statut de réfugié et les facteurs qui l'influencent, la Direction des affaires publiques travaille en étroite collaboration avec les médias nationaux et régionaux en répondant aux demandes, en diffusant des documents d'information et en organisant au besoin des séminaires spéciaux. Elle appuie par ailleurs les initiatives de nombreux commissaires qui rencontrent des groupes communautaires et autres groupes concernés pour leur parler des activités de la Commission.

Les publications décrivant le travail de la Commission continuent d'être très appréciées, notamment les brochures expliquant les activités de la Section du statut de réfugié, de la Section d'appel de l'immigration et de la Subdivision de l'arrière ainsi que le rôle et les ressources du Centre de documentation. En outre, la Direction des affaires publiques continue de publier une analyse statistique trimestrielle des décisions rendues par la Section du statut de réfugié.

La Direction des affaires publiques est également responsable des communications internes. Son bulletin bimestriel, intitulé *Rapports*, vise à renseigner les commissaires et les régions sur des sujets d'intérêt commun. Des rapports d'analyse de la presse sont distribués régulièrement à tous les commissaires, de même que des articles et des discours se rapportant à la situation nationale et internationale.

La Direction appuie enfin les activités des principaux porte-parole de la Commission, à savoir le président et le directeur exécutif, en organisant des réunions de comités de rédaction, des entrevues spéciales pour la presse et des interventions devant des auditoires nationaux importants.

En 1992, le perfectionnement continu des bases de données informatisées à la DGDIR a facilité les efforts de celle-ci en matière de collecte et de partage de l'information avec un certain nombre d'Etats et d'organismes voués à la défense des droits de la personne. Les bases de données de la Direction générale ont été améliorées pour pouvoir servir leurs utilisateurs.

- REFQUEST, qui contient le texte complet de la *Série « Questions et Réponses »* produite par la Direction des recherches, comprend maintenant 23 documents en anglais et en français;
- REFINFO renferme plus de 8 000 réponses à des demandes d'information classées par mots clés;
- REFINDEX, qui fournit des index des revues de presse francophone et anglophone, renferme des reportages concernant 30 pays;
- REFFIB, la base de données bibliographiques qui consistait éventuellement en un catalogue intégré de mots clés de toutes les ressources documentaires que renferment la DGDIR et les centres de documentation régionaux, en est à la première étape de mise en oeuvre;
- REFDEC, qui renferme un choix de décisions rendues par la SSR, contient plus de 2 500 décisions dans la banque de données en anglais, et près de 2 000 dans la banque de données en français.

REFDEC est une base de données en direct à laquelle on peut avoir accès au moyen de QUICKLAW (QL) Systems Ltd. Des mots clés du *Thesaurus international relatif aux réfugiés* ont été ajoutés à REFDEC pour améliorer les capacités de recherche.

La DGDIR continue à promouvoir les échanges d'information dans le contexte international. Pour faciliter les échanges déjà existants, la DGDIR maintient une liaison directe avec le Centre de documentation du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Genève. Les communications et les liaisons avec des partenaires de l'information garantissent un échange ininterrompu de renseignements. En 1992, la DGDIR a accueilli des chercheurs du Service d'immigration et de naturalisation des Etats-Unis (SINEU), du Royaume-Uni, de l'Australie et du HCNUR à Genève, ainsi que de plusieurs organisations européennes de défense des droits de la personne.

La Direction des recherches continue de jouer un rôle important au sein du réseau international de partage de l'information sur la situation des droits de la personne, les courants migratoires et les mouvements de réfugiés. À cet égard, les bases de données constituent un outil indispensable dans la création et le maintien de liens à plusieurs niveaux. Ces liens sont assurés par le respect des normes internationales qui permet le partage rapide de l'information avec des bases de données extérieures.

Direction des recherches

La Direction des recherches a pour mission de répondre aux besoins d'information de la Commission. Son mandat repose sur le principe qu'il est essentiel de disposer de renseignements pertinents pour rendre des décisions éclairées. À cet effet, les publications et les bases de données de la DGDIR ne renferment que des éléments provenant de sources accessibles au public et vérifiables. La Direction des recherches fait également fonction de ressource en matière d'information concernant les réfugiés, les droits de la personne et les migrations. Conformément à ses obligations, et à titre de participante active au sein du Comité national de perfectionnement professionnel de la Commission, la Direction continue de mettre ses connaissances spécialisées à contribution dans les séances régulières de formation et les échanges à des fins de perfectionnement organisés par la Commission.

Pour répondre aux besoins de sa clientèle, la Direction des recherches a

délaissé petit à petit la production des *Profils de pays* pour concentrer ses efforts de recherche sur la production des documents *Questions et Réponses*, des rapports et des chronologies des événements qui sont conçus et axés sur des questions particulières. La *Série «Questions et Réponses»* a fourni des renseignements à jour sur des pays comme le Sri Lanka, la Somalie, la Chine, le Pérou, le Ghana et l'Inde, ainsi que sur les républiques de l'ancienne Union soviétique et de l'ancienne Yougoslavie qui ont récemment accédé à l'indépendance. La Direction a également publié des *Profils culturels* sur les Mohajirs au Pakistan et les Serbes et les Croates de la Yougoslavie. En mai 1992, elle a fait paraître une mise à jour du *Profil de pays* du Salvador, qui décrit les récents événements survenus dans ce pays.

Pour compléter ses publications et ses réponses aux demandes d'information, la Direction des recherches a recueilli diverses lois dans la langue du pays source, qui portent sur des questions comme la nationalité et le service militaire. Pour améliorer leur accessibilité et leur utilité dans la salle d'audience, la Direction les a fait traduire dans les deux langues

officielles, puis elle en a transmis des exemplaires à chacun des cinq centres de documentation régionaux.

La Section des services d'information a fourni aux commissaires et aux agents d'audience de la Commission des renseignements sur des questions essentielles au processus d'audience, qu'elle a extraits de diverses sources fiables. La Section a produit plus de 2 700 réponses à des demandes d'information. Les besoins d'information étaient tout particulièrement évidents dans le cas du Ghana, d'Israël, de l'Inde, du Sri Lanka et du Nigeria. La création de bureaux géographiques a aidé les agents de recherche à délimiter leur domaine de spécialisation.

La *Revue de presse indexée* (RPI) est une collection complète des derniers articles de presse concernant près de 20 pays sources. Publiée chaque semaine, la RPI fournit à l'utilisateur un index détaillé, bilingue, sur les droits de la personne et sur les changements de nature juridique et politique qui surviennent dans des pays sources de réfugiés.

Le Centre des ressources, qui est situé à Ottawa, renferme plus de 5 000 titres et plus de 300 dossiers spécialisés sur les pays d'origine. Il assure des services de référence aux commissaires, au personnel et au grand public. Bon nombre des mêmes ressources et des mêmes services sont offerts dans les centres de documentation régionaux. Chaque centre maintient la même documentation de base normalisée, y compris des ouvrages de référence, de nombreuses revues spécialisées, des journaux et des monographies, ainsi que les bases de données de la DGDIR; par ailleurs, chaque collection varie selon les besoins en information de la région. La constitution de ce dépôt de ressources documentaires spécialisées sur les réfugiés est étroitement coordonnée par l'entremise du Centre des ressources, de concert avec les centres de documentation régionaux.

persécution et la discrimination fondées sur le sexe sont des problèmes qui suscitent de plus en plus d'inquiétude au Canada et au sein de la communauté internationale; la Commission tente d'améliorer ses connaissances et son expertise dans ce domaine.

En outre, toutes les régions ont mis sur pied, au cours de l'année, des comités de perfectionnement professionnel des agents d'audience. Ces comités ont pour rôle d'évaluer les besoins et d'aider à concevoir, élaborer et mettre en oeuvre des programmes de formation qui répondent aux besoins en matière de perfectionnement professionnel des agents d'audience d'une façon qui tient compte des besoins et priorités des diverses régions. Même si le rôle des agents d'audience est le même partout au pays, une orientation régionale dans leur formation s'impose, pour tenir compte des diverses réalités régionales à l'intérieur des paramètres des normes nationales. En 1992, on a tenu trois séances de formation dans les régions, portant, entre autres, sur les techniques d'interrogation et les résumés, la nouvelle jurisprudence, les changements à la *Loi sur l'immigration*, et les stratégies de réduction du stress au travail.

Personnel et planification des ressources humaines

En réponse à FP 2000, et pour manifester de façon concrète son engagement face à la gestion des ressources humaines, la CISR a créé une direction distincte pour le personnel, qui rend compte directement au directeur exécutif. Des consultations ont été prévues pour garantir que les considérations en matière de ressources humaines feront partie intégrante de la planification stratégique de la Commission. La Direction assure des services dans les domaines de la dotation en personnel, de la classification, de la conception organisationnelle, de la formation et du perfectionnement, de la planification des ressources humaines, des langues officielles, de la rémunération et des avantages sociaux, des relations de travail, de la santé et de la sécurité professionnelle, et du counselling des employés. Une aide opérationnelle est

également offerte par l'entremise des sections du personnel dans trois des bureaux régionaux. Pendant tout l'hiver et le printemps de 1992, un comité composé d'employés et de cadres de la CISR s'est réuni régulièrement pour élaborer un plan des ressources humaines, son travail aboutissant à un rapport qui renfermait 47 recommandations portant surtout sur la formation, la planification de carrière, l'équité en matière d'emploi et l'évaluation du rendement. Bon nombre de ces recommandations sont activement intégrées dans les politiques et les activités de la Commission. Afin d'encourager le maintien d'une culture d'apprentissage, des ressources humaines et financières importantes ont été affectées à l'établissement de centres d'apprentissage interactifs, à la création d'un programme central de formation, et à la conception de cours et d'ateliers internes portant sur divers sujets. En prévision des changements organisationnels qui s'annonçaient, la Section de la dotation a lancé un programme d'adaptation de la main-d'oeuvre pour faciliter le redéploiement des employés touchés. On a poursuivi l'élaboration et la mise en oeuvre graduelle d'un système intégré d'information de gestion du personnel. Une politique sur la sécurité personnelle des employés a été rédigée dans le cadre d'une initiative conjointe patronale-syndicale. Des ateliers d'information ont été offerts aux gestionnaires et aux employés, sur une gamme très variée de sujets, comme la conversion au groupe GF, le processus de dotation et l'aspect humain dans le cadre des budgets de fonctionnement.

Direction générale de la documentation, de l'information et des recherches

En 1992, la Direction générale de la documentation, de l'information et des recherches (DGDIR) se composait de trois directions : Recherches, Affaires publiques, et Accès à l'information et protection des renseignements personnels.

questions de procédure ayant trait aux audiences de détermination du statut de réfugié. Ces documents ont été rédigés après un examen sérieux et approfondi de la jurisprudence et de la doctrine, puis ils ont fait l'objet d'un long processus de consultation. Ils ont pour but d'encourager et de favoriser, partout au pays, l'uniformité dans la prise des décisions relatives au statut de réfugié, conformément au principe fondamental auquel souscrit la Commission, soit que des revendications semblables devraient être traitées d'une façon semblable.

Le perfectionnement professionnel

Le perfectionnement professionnel des commissaires et du personnel demeure une priorité très élevée pour la Commission. Les objectifs, programmes et activités dans ce domaine sont la responsabilité du Comité national de perfectionnement professionnel, qui est dirigé par le vice-président de la SSR. Tous les commissaires, ainsi que les agents d'audience, participent à une formation continue, une tâche qui fait partie intégrante de leur rôle auprès de la Commission. Les commissaires doivent prévoir des activités de formation et de perfectionnement professionnel dans le cadre de leur programme de travail mensuel.

En 1992, on a organisé, outre les séances de formation régulières, un certain nombre d'activités de perfectionnement professionnel. En décembre, une conférence nationale des commissaires a fourni l'occasion d'évaluer le rendement de la Commission et d'examiner de nouvelles questions en regard au nouveau mandat législatif de la Commission. Pendant la conférence, les commissaires ont échangé des expériences avec leurs collègues. Ils ont également pu discuter avec des conseillers juridiques, des agents de recherche du Centre de documentation, et des experts de l'extérieur appartenant à diverses professions, des nombreux défis inhérents à un processus complexe de prise de décision.

La Commission a également lancé une série d'ateliers et autres activités de formation pour sensibiliser les commissaires et le personnel aux problèmes particuliers des femmes qui revendiquent le statut de réfugié. La

des éléments personnels et qui reflètent la situation connue et changeante des pays que les demandeurs tentent de fuir. Tous les commissaires doivent faire preuve de compréhension, de sensibilité et d'impartialité pour pouvoir traiter équitablement tous les demandeurs qui comparaisissent devant eux.

Pendant les audiences de détermination du statut de réfugié, les commissaires de la SSR sont assistés par des agents d'audience dont le rôle est de veiller à ce que tous les éléments de preuve pertinents et disponibles soient portés à la connaissance du tribunal. Les agents d'audience ne peuvent donc pas prendre position sur une revendication; ce sont plutôt des intervenants neutres dans le processus, qui travaillent avec le conseil pour accélérer le traitement des cas, aider les demandeurs à présenter les faits, et fournir, sur demande, un résumé complet des éléments de preuve ainsi que des questions de droit et de fait que le tribunal devra examiner avant de rendre sa décision.

La Section des audiences

Le rôle de la Section des audiences est d'orienter et de former les commissaires et les agents d'audience relativement aux questions de fond et de procédure qui surviennent pendant les audiences au Canada. À cette fin, des analystes de la Section des audiences surveillent le processus d'audience, cernent les problèmes de procédure et autres qui pourraient entraver la réalisation des objectifs qualitatifs et quantitatifs de la SSR, et élaborent des mesures visant à rectifier ces problèmes. Par exemple, les analystes rédigent les lignes directrices et des directives à l'intention des participants aux audiences de détermination du statut.

L'année dernière, la Section des audiences a produit et distribué une série de lignes directrices visant à faciliter le travail des commissaires et autres intervenants dans le processus des audiences. Les *Exposés de position privilégiée* traitent de questions de fond portant sur l'interprétation et l'application de la définition de réfugié au sens de la Convention, afin d'aider les commissaires dans la prise de leurs décisions. Les *Procédures d'audience de la SSR* fournissent des lignes directrices sur des

Structure de soutien opérationnel de la Commission

La structure de soutien opérationnel de la Commission est décentralisée, la supervision générale étant assurée au siège de la Commission à Ottawa par le directeur général. Opérations, politiques et planification. Dans chacun des cinq bureaux régionaux, des directeurs régionaux, qui rendent compte au directeur général, gèrent les opérations courantes et assurent aux VPA un soutien direct sur le plan administratif, financier et du personnel. Ils répartissent également la charge de travail de la SSR et de la SAI, afin de garantir que les commissaires et les ressources en personnel sont utilisées le plus efficacement possible.

Deux divisions spécialisées au sein de la Direction générale des opérations, des politiques et de la planification assurent un soutien administratif à la Commission à l'échelle nationale. La Division des politiques opérationnelles et du contrôle élabore des politiques et procédures opérationnelles et vérifie leur efficacité. La Division de la planification et de l'analyse est chargée d'analyser les tendances et les changements dans le domaine des appels et celui de la détermination du statut de réfugié. En outre, c'est à la Division qu'il incombe d'évaluer et de mesurer le rendement opérationnel global de la Commission.

En 1992, la Division de la planification et de l'analyse a continué d'élaborer et de mettre à l'essai des rapports produits par des systèmes informatiques et portant sur divers aspects des opérations, comme les ajournements et les remises. Elle a également travaillé avec la Direction des systèmes informatiques pour préparer la Commission en vue des modifications proposées à la *Loi sur l'immigration*, y compris l'adoption de nouveaux systèmes pour le suivi et l'inscription au rôle des demandes et des revendications, ainsi que l'établissement de rapports sur les cas. La Direction générale des opérations, des politiques et de la planification participe également à l'élaboration et à la gestion de projets spéciaux. En tête de la liste au cours des deux dernières années a été l'initiative visant à garantir que les intermédiaires qui participent aux audiences de détermination du statut de réfugié ou aux auditions d'appels en matière

Le rôle des commissaires et des agents d'audience

d'immigration possèdent les compétences requises pour offrir un service d'interprétation. Il était mentionné, dans le *Rapport annuel* de l'année dernière, qu'un programme d'accréditation des interprètes était en voie d'élaboration, en collaboration avec Emploi et Immigration Canada et le Secrétariat d'État. En 1991, la phase I du programme a pris fin, 16 groupes d'interprètes de langues différentes ayant subi des tests d'accréditation. En 1992, 17 autres groupes ont fait de même au cours de la phase II du programme. La Commission met actuellement en place des procédures pour l'organisation et l'administration régulières de tests, afin de répondre au besoin des services d'interprètes accrédités.

Conformément aux responsabilités qui incombent à la CISR, les commissaires sont choisis de façon à représenter la vaste mosaïque culturelle et ethnique du Canada. Ils proviennent d'horizons variés, dont le milieu universitaire, les groupes organisationnels gouvernementaux, les ethnoculturels, les organisations sans but lucratif et le grand public. Ils ont été (et continuent d'être) choisis en fonction de leur intérêt manifeste pour les questions relatives aux réfugiés et à l'immigration, et de leur bonne connaissance des situations influant sur les réfugiés, du droit administratif ainsi que de la jurisprudence canadienne dans ces domaines.

Les commissaires siègent à des audiences, pèsent les faits, examinent les exposés présentés par les avocats, évaluent la crédibilité des demandeurs et des intervenants, et rendent des décisions motivées relativement à des revendications où les preuves subjectives l'emportent souvent sur les faits. Lorsqu'ils se prononcent sur une revendication du statut de réfugié ou un appel en matière d'immigration, les commissaires doivent être en mesure d'interpréter la loi et d'appliquer la jurisprudence pertinente aux questions soulevées par les cas. En outre, les commissaires de la SSR doivent être en mesure d'appliquer, avec compassion, la définition de réfugié au sens de la Convention dans des cas qui comportent

Organisation de la Commission

La présidente est la première dirigeante de la Commission. Son rôle est de surveiller la gestion des ressources de la Commission, de voir à ce que celle-ci atteigne les buts et objectifs fixés par le Parlement, et de diriger les commissaires et les cadres. Dans ces tâches, la présidente est aidée du directeur exécutif, ou l'autorité administrative de la Commission. C'est au directeur exécutif qu'il incombe de mettre en oeuvre et de gérer les politiques, les systèmes et les processus administratifs essentiels pour permettre à la Commission de s'acquitter des responsabilités que lui confère la Loi. La Section du statut de réfugié (SSR) et la Section d'appel de l'immigration (SAI) sont chacune dirigées par un vice-président dont le rôle est d'établir des normes de rendement et de productivité et d'en surveiller l'application, d'orienter le travail des commissaires, et de veiller à ce que les modifications apportées à la politique et au processus soient mises en oeuvre.

Les bureaux régionaux de la Commission sont dirigés par des vice-présidents adjoints (VPA) pour les deux sections. Les VPA sont responsables des commissaires travaillant dans leur région; ils répartissent les tâches et gèrent les ressources de leurs bureaux. En outre, un VPA (Subdivision de l'arrière) doit établir le calendrier de travail et contrôler le rendement des commissaires affectés au programme d'élimination de l'arrière. Toutefois, lorsque ce programme s'est terminé à la fin de l'année, le VPA (Subdivision de l'arrière) a assumé à plein temps les responsabilités d'un VPA (Région de l'Atlantique et d'Ottawa). Avec l'entrée en vigueur des modifications à la Loi sur l'immigration, une nouvelle section sera ajoutée à la Commission - la Section d'arbitrage.

Les principaux pays d'origine des demandeurs acceptés dans le cadre du programme étaient le Sri Lanka, le Salvador et l'Iran, alors que les demandeurs rejetés provenaient surtout de Trinité-et-Tobago, du Ghana, de l'Inde, de la Jamaïque et de Fidji.

La fin du programme

Les bureaux de la Subdivision ont été fermés à Montréal le 31 mars 1992, et à Mississauga et Toronto le 31 décembre 1992. Le programme d'élimination de l'arrêté est pour ainsi dire terminé, mais il reste encore quelques revendications dont l'examen a été amorcé avant la fin de l'année et pour lesquelles les audiences se poursuivent ou des décisions n'ont pas encore été prises. Avec la fin du programme, un grand nombre des commissaires de la Subdivision de l'arrêté ont été mutés à la SSR, alors que d'autres ont terminé leur mandat. Sa raison d'être n'existant plus, la Subdivision a été dissoute.

En ce qui concerne la Commission, il convient de signaler que le programme d'élimination de l'arrêté a eu un profond effet de dissuasion. En montrant à la communauté internationale que le Canada ne tolérerait pas que l'on abuse du système de détermination du statut de réfugié, le programme a protégé la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui n'avait alors que peu d'expérience, contre un afflux de revendications douteuses et contre ceux qui se servaient du processus de détermination du statut de réfugié pour se soustraire aux procédures habituelles de l'immigration.

En 1989, la Subdivision de l'arrière a été créée au sein de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour examiner les revendications du statut de réfugié qui n'avaient pas été réglées avant l'entrée en vigueur du nouveau processus de détermination du statut de réfugié, le 1^{er} janvier 1989. À ce moment-là, on estimait que 85 000 revendications n'avaient pas encore été tranchées, mais ce chiffre a par la suite été porté à 96 000 par Emploi et Immigration Canada.

La Subdivision de l'arrière se compose de 50 commissaires qui peuvent tenir des audiences à quatre endroits au Canada : Toronto, Mississauga, Montréal et Vancouver. Étant donné que la grande majorité des demandeurs du statut de réfugié faisant partie de l'arrière résident dans la région de Toronto, la plupart des commissaires et des ressources de la Subdivision sont affectées à cette région.

Le programme d'élimination de l'arrière

Le programme d'élimination de l'arrière est administré et contrôlé par Emploi et Immigration Canada. Le rôle de la Subdivision de l'arrière de la CISR se limite à déterminer, pour chaque revendication, s'il existe un minimum de fondement justifiant l'octroi du statut de réfugié d'après la définition de réfugié figurant dans la Convention. À cet égard, le processus de détermination est semblable à celui de l'instruction préliminaire habituelle, sauf qu'une décision finale est prise à ce palier plutôt qu'à une audience ultérieure.

L'audience a lieu devant un tribunal composé de deux membres, à savoir un arbitre du ministère de l'Immigration et un commissaire de la Subdivision de l'arrière. Au cours de l'audience, le demandeur du statut de réfugié et le représentant du ministre, l'agent chargé de présenter le cas, exposent leurs arguments sur le fond de la revendication, et les deux membres du tribunal décident ensuite si celle-ci a un minimum de fondement. Chaque revendication est examinée individuellement à la lumière des circonstances particulières de l'affaire et des conditions existantes dans le pays d'origine du demandeur.

En 1992, les audiences de la Subdivision de l'arrière ont été surtout concentrées à Toronto et à Montréal, étant donné que la plupart des revendications visées par le programme d'élimination de l'arrière avaient été réglées dans toutes les autres régions du pays avant la fin de 1991.

Au cours de l'année, 9 700 revendications ont été examinées au cours d'audiences; sur ce nombre, 6 518 n'ont pas été contestées par des agents chargés de présenter les cas (ACPC), c.-à-d. que ceux-ci ont décidé de ne pas débattre des faits de l'espèce. En ce qui concerne les revendications non contestées par des ACPC, 838 ont fait l'objet de décisions favorables, 3 021 de décisions défavorables, et dans 208 cas les demandeurs ont soit renoncé à leur revendication, soit omis de se présenter à l'audience. Le nombre de revendications étudiées complètement a été supérieur au nombre de revendications déposées.

Depuis le lancement du programme d'élimination de l'arrière le 1^{er} janvier 1989, 46 514 revendications ont été déposées, dont 28 860 (62 %) n'ont pas été contestées par les ACPC, 3 632 (7,8 %) ont fait l'objet de décisions favorables, et 9 893 (21,2 %) ont été rejetées. Dans 1 864 cas (4 %), les demandeurs ont soit renoncé à leur revendication, soit omis de se présenter à l'audience.

L'année en bref

Il suffit qu'un seul membre du tribunal se prononce en faveur du demandeur de statut pour que la revendication soit considérée comme ayant un minimum de fondement. Si tel est le cas, le demandeur obtient le statut de réfugié, et il peut ensuite solliciter le droit d'établissement à la condition de satisfaire aux critères habituels d'immigration concernant la santé et d'autres facteurs.

Toutefois, si les deux membres décident de rejeter la revendication, le ministre d'Emploi et Immigration Canada, ou ses représentants, examinent le cas pour déterminer s'il existe en l'espèce des considérations humanitaires. Dans l'affirmative, la personne est autorisée à demeurer au Canada. Dans la négative, c'est au ministère qu'il incombe d'ordonner son renvoi.

- Dans *Dhillon, Karam Singh c. MEI* (SAI V91-00881), 23 octobre 1992. Dans cette affaire, l'agent des visas n'avait pas porté à la connaissance du requérant des renseignements pertinents et préjudiciables ayant un impact sur toute la question de son appartenance à la catégorie de la famille. La SAI a décidé que le rejet n'était pas conforme à la loi, car il y avait eu manquement à l'obligation d'agir équitablement, et l'appel a été accueilli.
- Dans *Nagra, Harjinder Pal Singh c. MEI* (SAI V91-01621), 30 avril 1992. L'appelant est entré au Canada à titre de visiteur, mais il a plus tard obtenu du gouvernement en conseil une dispense spéciale de l'obligation de détenir un visa. Par la suite, il a été reconnu coupable de deux infractions criminelles. À l'issue d'une enquête, l'appelant a été frappé d'une mesure d'expulsion parce qu'il était une personne décrite à l'alinéa 27(2)d) de la *Loi sur l'immigration*. À l'audience devant la SAI, il a soutenu qu'il était devenu un résident permanent le jour de l'octroi du décret du conseil, car il satisfaisait à toutes les exigences de la *Loi et du Règlement sur l'immigration*. La Section d'appel a décidé qu'il n'était pas un résident permanent. Elle a jugé que même si l'appelant avait acquis le droit d'obtenir le statut de résident permanent, il ne pouvait devenir un résident permanent que lorsqu'un agent d'immigration lui conférerait ce statut. Le décret du conseil, à lui seul, ne confère pas le statut d'immigrant ayant obtenu le droit d'établissement. Comme il n'était pas un résident permanent, l'appelant n'avait pas le droit d'interjeter appel devant la Section d'appel. L'appel a été rejeté pour défaut de compétence.
- Dans *Virk, Beant Kaur c. MEI* (CISR T90-02780), 15 mai 1992, la SAI a jugé que la demande de résidence permanente avait été rejetée par un agent de programme qui n'avait pas les pouvoirs d'un agent d'immigration. Par conséquent, le rejet était nul *ab initio*.
- Dans *Grewal, Mohinder Pal c. MEI* (CISR T92-02004), 29 juillet 1992, le ministre a demandé que soit rejeté un appel déposé quatre mois après l'expiration du délai d'appel de trente jours. La répondante a soutenu que son conseil avait été incompetent en ne déposant pas l'appel dans le délai prescrit. La Section d'appel a décidé que les circonstances ne justifiaient pas l'exercice de son pouvoir discrétionnaire pour prolonger le délai de dépôt de l'avis d'appel.
- Dans *Chu, Si Gina c. MEI* (SAI V90-00836), 4 septembre 1992, l'appelante avait obtenu des autorités chinoises la révocation de son adoption par son oncle, conformément à la loi chinoise, avant de déposer une demande de parrainage en faveur de ses parents naturels. La Section d'appel a jugé que l'appelante et son père adoptif n'avaient plus de lien réel et important avec la Chine au moment de la demande de parrainage, mais qu'ils étaient domiciliés en Colombie-Britannique. Comme les lois de cette province ne permettaient pas la révocation des adoptions, la Section d'appel n'était pas disposée à reconnaître la révocation de l'adoption. L'appel a été rejeté pour défaut de compétence, car les requérants n'étaient pas des membres de la catégorie de la famille.

La transition vers des tribunaux composés d'un seul membre

membres de leur famille immédiate; ce changement pourrait aussi se traduire par une augmentation du nombre des appels dont est saisie la Section.

En vertu des dispositions du *projet de loi C-86* modifiant la *Loi sur l'immigration*, de nombreux appels pourront être entendus par un tribunal d'un seul membre. La Section a déjà procédé de cette façon par le passé, lorsque les parties étaient d'accord. Même si des tribunaux de trois membres continueront d'entendre certaines affaires, la possibilité d'utiliser des tribunaux d'un seul membre dans la plupart des cas permettra à la Section de répartir de façon plus efficace la charge de travail entre les commissions. À la fin de l'année, la Commission élaborait les critères à appliquer pour déterminer quels types d'appels continueraient d'être entendus par un tribunal de trois membres, et lesquels le seraient par un seul commissaire.

La question de l'équité

Comme dans les années précédentes, la Section a été saisie d'un certain nombre d'appels de mesures d'expulsion qui, à première vue, auraient pu justifier une décision défavorable. Les commissaires sont conscients de la nécessité de tenir compte de toutes les circonstances de l'espèce, pour maintenir un équilibre approprié entre les intérêts de l'individu et ceux de la société canadienne.

Dossiers importants

L'année dernière, la Section d'appel de l'immigration a tranché divers cas soullevant des questions importantes. Voici quelques-uns de ces cas.

- Dans *Singh, Jasbir Kaur c. MEI* (CISR 89-06125), 23 avril 1992, la SAI a accepté les résultats de tests d'empreintes génétiques comme preuve de la relation entre le requérant et son père naturel.

interjetés par le ministre. Dans 247 cas, les appelants, la majorité des répondants de parents, ont renoncé à leur appel. En 1992, les commissaires de la SAI ont tranché 787 cas, et il restait un total de 1 773 appels et actions connexes en instance le 31 décembre 1992. En ce qui concerne les 335 appels interjetés aux termes de l'article 70 de la *Loi sur l'immigration* (mesures de renvoi), 60 ont été accueillis, y compris deux en droit et 18 en équité, 140 ont été rejetés, 83 ont donné lieu à un sursis, et 52 ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement. Quant aux 688 appels interjetés aux termes de l'article 77 de la *Loi sur l'immigration* (répondants de parents), 282 ont été accueillis, dont 151 en droit et 75 en équité, 213 ont été rejetés, et 193 ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement.

Situations influant sur la Section

Augmentation de la charge de travail

En 1992, la Section a reçu 72 % plus d'appels interjetés aux termes des articles 70 et 77 qu'en 1991 : le nombre d'appels de mesures de renvoi a augmenté de 15 % et le nombre d'appels interjetés par des répondants, de 57 %. Le nombre accru d'investigations menées par des enquêteurs d'Emploi et Immigration Canada peut expliquer la forte augmentation d'appels de mesures de renvoi en 1992. Le nombre plus élevé de personnes ayant obtenu le droit d'établissement, ainsi que la hausse des niveaux d'immigration au cours des deux dernières années, prévue dans le *Plan d'immigration pour 1991-1995*, peuvent être à la source de l'augmentation du nombre d'appels en matière de parrainage. De l'avis de la Section, une partie de l'accroissement de la charge de travail pourra être absorbée grâce aux dispositions figurant dans le *projet de loi C-86*, qui autorise la tenue d'audiences par un seul commissaire plutôt que d'audiences devant trois commissaires. Comme le ministre a annoncé qu'il avait l'intention de continuer à accorder une priorité élevée, au cours des prochaines années, aux activités d'exécution de la *Loi* et de renvoi, ceci aura aussi un impact sur la Section. En outre, un autre changement de politique annoncé par le ministre permettra aux demandeurs du statut de réfugié de parrainer plus rapidement des

Le rôle de la Section

La Section d'appel de l'immigration (SAI) est un tribunal indépendant accessible à certaines catégories de personnes à qui l'autorisation de séjour au Canada a été refusée ou dont le renvoi a été ordonné. La SAI statue également dans les cas de citoyens canadiens et de résidents permanents dont un parent s'est vu refuser la résidence permanente au Canada par un agent d'Emploi et Immigration Canada. La SAI se compose d'au plus trente membres titulaires et d'autant de membres vacataires que peut exiger la charge de travail. Les commissaires sont en poste dans quatre bureaux régionaux, à Montréal, à Toronto, à Winnipeg et à Vancouver. La SAI exerce sa compétence et ses pouvoirs conformément à la Partie IV de la *Loi sur l'immigration*, alors que ses pratiques et procédures sont régies par les *Règles de la section d'appel de l'immigration*.

Aux termes de la *Loi sur l'immigration*, la SAI est chargée de trancher trois types d'appels : appels d'une mesure de renvoi (article 70); appels du ministre (article 71); et appels par des répondants de parents (article 77).

(70) : Les résidents permanents du Canada ou les titulaires de permis de retour en cours de validité, dont le renvoi du Canada a été ordonné (pour des raisons telles qu'une condamnation pour un crime grave), peuvent interjeter appel de la mesure de renvoi devant la SAI, en invoquant soit une question de droit ou de fait, soit le fait que, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, ils ne devraient pas être renvoyés du Canada. (71) : Le ministre de l'Immigration peut interjeter appel devant la SAI d'une décision prise par un arbitre et portant qu'une personne qui a fait l'objet d'une enquête est une personne qui peut être admise au Canada, ou qu'elle n'est pas une personne contre qui une mesure de renvoi devrait être prise. Ces appels peuvent être fondés sur des questions de droit ou de fait.

(77) : Les citoyens canadiens ou les résidents permanents du Canada peuvent interjeter appel devant la SAI du rejet par un agent d'immigration ou un agent des visas de la demande présentée d'établissement au Canada de parents, en invoquant soit des questions de droit ou de

L'année en bref

fait, soit des raisons d'ordre humanitaire qui justifient une mesure spéciale.

Le processus d'appel

Un appel est interjeté devant la SAI par l'établissement d'un avis d'appel et la signification de ce dernier à un agent d'immigration, à un arbitre de l'immigration ou à la SAI elle-même. Toutes les affaires dont est saisie la SAI sont entendues en audiences publiques et, au besoin, des interprètes sont mis à la disposition des parties. Toutefois, à la requête d'une partie, la SAI peut, si elle le juge à propos, ordonner le huis clos. À l'audience, des éléments de preuve sont présentés par écrit, des témoignages sont entendus et des arguments juridiques sont exposés. La SAI est tenue de fournir par écrit le détail des motifs de sa décision dans le cas de tout appel interjeté par le répondant d'un parent, mais dans tous les autres cas les motifs ne sont fournis par écrit qu'à la requête de l'une des parties. La SAI a les attributions d'une cour supérieure d'archives. Elle peut, à ce titre, enjoindre par citation des personnes de comparaître comme témoin devant elle, exiger la production et l'examen de pièces, et exécuter des mesures. Il peut être interjeté appel des décisions de la SAI devant la Cour d'appel fédérale, moyennant autorisation.

La SAI peut soit accueillir ou rejeter un appel, soit ordonner de surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi. Dans ce dernier cas, elle a le pouvoir de fixer et de modifier les conditions de séjour d'une personne au Canada. Si le demandeur ne respecte pas ces conditions, il peut être amené à comparaître de nouveau devant la SAI, qui peut annuler le sursis et rejeter l'appel. Lorsque la SAI accueille un appel relatif à la demande présentée d'établissement d'un parent, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit faire poursuivre l'examen de la demande par un agent d'immigration ou par un agent des visas.

Le 1^{er} janvier 1992, il restait 1 355 appels et actions connexes en instance de 1991. Au cours de l'année, la Section a reçu 1 469 nouveaux cas, dont 475 appels d'une mesure de renvoi, 988 appels interjetés par des répondants, et six appels

Remises et ajournements

Dans le Rapport annuel de l'année dernière, il a été fait mention de la publication, par la Commission, des *Règles de pratique* à l'intention des membres de la profession juridique, qui renferment de nouvelles directives visant à éliminer les ajournements inutiles. En 1992, la Commission a rédigé et publié un document détaillé sur les règles devant régir la procédure, afin de garantir que tout retard inacceptable découlant de remises et d'ajournements sera rectifié d'une façon efficace et uniforme. Le guide a pour thème la nécessité de protéger, grâce à des garanties de procédure adéquates, le droit des demandeurs à une audience impartiale, tout en tenant compte de l'intérêt public (et de l'obligation pour la Commission) de tenir les audiences de détermination du statut de réfugié le plus rapidement possible.

La Commission n'a aucun contrôle sur sa charge de travail. Celle-ci dépend des conditions à l'étranger, ainsi que des politiques relatives aux réfugiés adoptées par d'autres pays. Toutefois, dès qu'une revendication est présentée à la Commission, la SSR doit, pour s'acquitter de ses responsabilités face au public canadien et aux demandeurs eux-mêmes, procéder à l'étude de ladite revendication le plus rapidement possible, compte tenu de la nécessité de garantir l'équité et de respecter les principes de justice naturelle. À cet égard, l'élimination de l'instruction préliminaire devrait contribuer à améliorer l'efficacité de la SSR, en ce que tous les commissaires et toutes les ressources en personnel pourront désormais être affectés à l'instruction approfondie.

Principaux pays sources de réfugiés - 1992 par région

Québec/Atlantique	Ontario	Prairies	C.-B.	National
Pakistan (1071)	Sri Lanka (4989)	El Salvador (99)	Iran (242)	Sri Lanka (5708)
Somalie (920)	Somalie (2345)	Guatemala (57)	Chine (206)	Somalie (3359)
Liban (707)	Chine (863)	Pakistan (47)	Inde (152)	Pakistan (1598)
Sri Lanka (675)	Iran (656)	Yougoslavie (44)	El Salvador (145)	Iran (1279)
Haïti (509)	URSS (631)	Chine (42)	Guatemala (95)	Chine (1275)
URSS (568)	Yougoslavie (557)	Iran (20)	Somalie (83)	URSS (1215)
Zaïre (469)	Ghana (479)	Roumanie (18)	Yougoslavie (71)	El Salvador (934)
Roumanie (463)	Pakistan (444)	Inde (15)	Honduras (38)	Liban (896)
Bangladesh (443)	Soudan (435)	Chili (15)	Sri Lanka (37)	Inde (837)
Pérou (367)	El Salvador (382)	Russie (14)	Pakistan (36)	Ghana (699)

En 1991, la SSR a adopté le processus accéléré à l'étape de l'instruction approfondie, pour améliorer l'efficacité et permettre aux commissaires d'étudier un plus grand nombre de revendications. À cette époque, le recours au processus accéléré était limité aux pays qui enregistraient des taux d'acceptation extrêmement élevés. Toutefois, à compter de 1992, la Commission a commencé à accepter d'autres pays, de sorte qu'à la fin de l'année les demandeurs de presque tous les pays étaient admissibles au processus. Grâce à cette mesure, la Commission a pu régler de 35 à 40 % de ses dossiers à l'instruction approfondie. La conférence préparatoire informelle entre le demandeur/conseil et l'agent d'audience devant un commissaire de la SSR a continué d'être la pierre angulaire du processus accéléré. Au cours de 1992, des mécanismes de contrôle ont été mis en place pour mieux garantir l'uniformité entre les régions dans l'évaluation des revendications qui peuvent être traitées selon le processus accéléré.

Il convient également de mentionner que les modifications à la *Loi sur l'immigration* prévoient un fondement juridique pour le processus accéléré - l'acceptation des revendications du statut de réfugié dans les cas appropriés, sans la nécessité de tenir une audience.

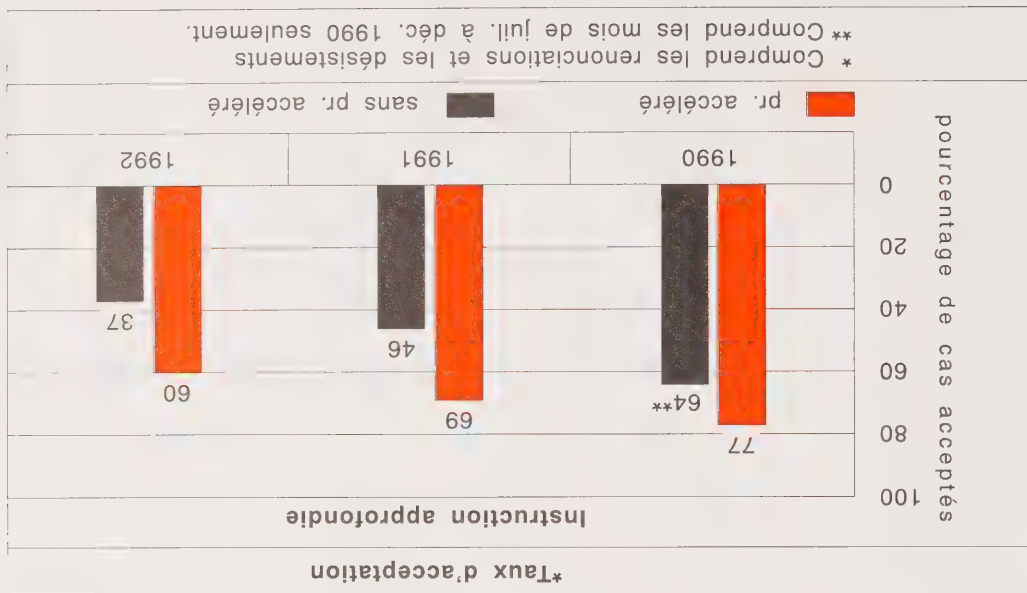
L'un des principaux indicateurs du rendement de la Commission est la rapidité avec laquelle la SSR tient ses audiences. Le rythme de déroulement des audiences dépend du nombre de revendications du statut de réfugié, de la fréquence à laquelle elles sont reçues, et de la capacité des commissaires et du personnel de les traiter. Dans toute la Commission, une nouvelle série de normes opérationnelles applicables à la gestion du processus d'audience a permis à la SSR en 1992 de terminer les instructions approfondies dans un délai de quatre mois en moyenne à compter de la date où la revendication lui a été déférée. L'amélioration de l'efficacité et de la productivité de la SSR tient également à la publication, au cours de l'année, d'un certain nombre de documents de fond et de procédure. Ces documents recommandent une approche et un cadre pour l'analyse des revendications où intervenir divers aspects de la définition de réfugié au sens de la Convention, ainsi que diverses façons de s'attaquer à certains problèmes de procédure. Les membres de la SSR ont utilisé ces documents de consultation facile pour obtenir des indications quant aux types de questions, aux preuves et aux autres considérations dont ils devraient tenir compte lorsqu'ils prennent leurs décisions.

À l'instruction approfondie, 29 838 revendications ont été entendues et tranchées en 1992, y compris les revendications qui ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement. Ce chiffre représente une légère augmentation par rapport aux 29 520 revendications entendues et réglées en 1991. À la fin de l'année, 14 999 revendications étaient encore en instance, contre 13 456 à la fin de 1991. Les revendications en instance sont des revendications qui n'ont pas fait l'objet d'une décision, d'une renonciation ou d'un désistement. Des décisions favorables ont été rendues dans 17 437 cas en 1992, comparativement à 19 425 l'année précédente. Le nombre de décisions défavorables est passé de 7 516 en 1991 à 9 871 en 1992.

Le taux d'acceptation à l'étape de l'instruction approfondie, si l'on tient compte des renonciations et des désistements ainsi que des décisions favorables et défavorables, a été de 60 % en 1992, par rapport à 69 % en 1991, 77 % en 1990 et 88 % en 1989.

Le taux global d'acceptation, qui tient compte des résultats aux deux paliers d'audience du processus de détermination, a été de 57 % en 1992, comparativement à 64 % en 1991 et 70 % en 1990. Le pourcentage a diminué pour tous les principaux pays sources sauf la Somalie, où le taux est demeuré stable à 91 %; il est toutefois encore élevé dans d'autres pays traditionnellement sources de réfugiés, comme le Sri Lanka et l'Iran.

Taux d'acceptation globaux		
Instructions préliminaire et approfondie		
Pays	1991	1992
Chine	21%	19%
CEI et al.	66%	53%
El Salvador	70%	28%
Éthiopie	82%	54%
Ghana	34%	21%
Iran	86%	75%
Liban	82%	46%
Pakistan	62%	56%
Somalie	91%	91%
Sri Lanka	95%	92%

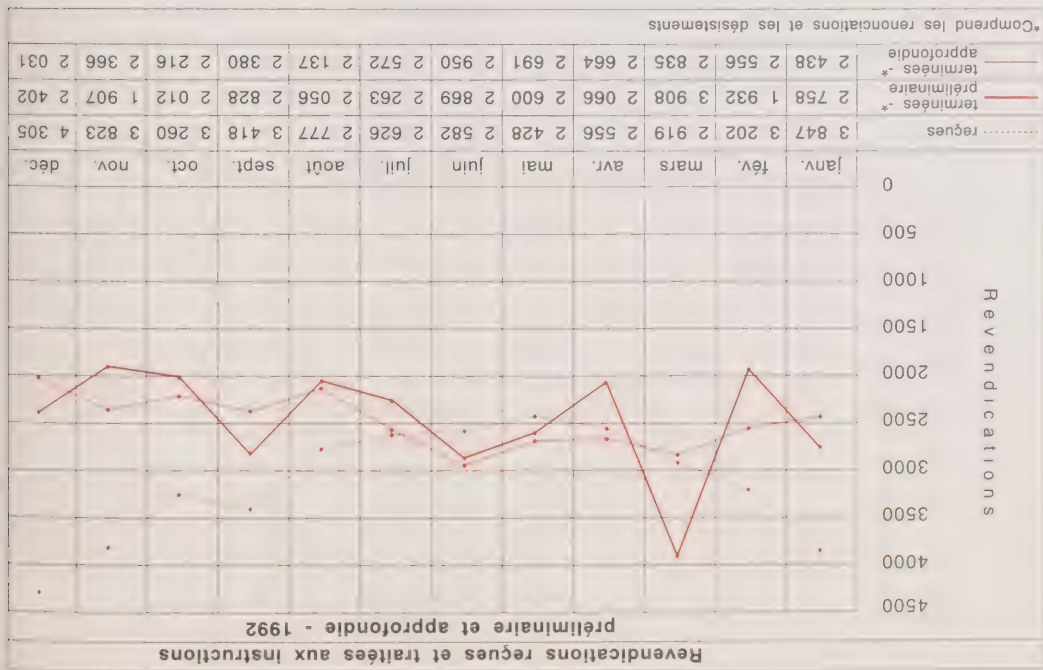


Le nombre de revendications du statut de réfugié déposées au Canada au cours de l'année a atteint presque 3 150 revendications par mois, pour un nombre total de 37 720 en 1992. Ce chiffre est le plus élevé que la Commission ait enregistré depuis son entrée en activité en janvier 1989, et il représente une augmentation de 25 % par rapport au nombre de revendications présentées en 1991. Le Sri Lanka, la CBI et les anciennes républiques de l'Union soviétique, la Somalie, Israël et le Pakistan se classaient en tête de la liste des principaux pays sources de demandeurs qui sont arrivés au Canada.

Le nombre de revendications dont l'étude s'est terminée à l'instruction préliminaire a atteint le total de 31 431. Sur ce nombre, 243 ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement, 107 ont été rejetées car elles ont été jugées irrecevables, 1 199 ont été rejetées parce qu'elles n'avaient pas de minimum de fondement, et 29 883 ont été déferées à une instruction approfondie. Le nombre de revendications étudiées et réglées en 1992 est plus élevé que le total de 30 055 enregistré en 1991. Le taux de renvoi à l'instruction approfondie, soit presque 95 %, est demeuré stable depuis 1989.

L'année en bref

- Des conférences préparatoires où le demandeur et son conseil rencontrent un agent d'audience pour s'entendre, dans la mesure du possible, sur les faits et les circonstances de la revendication. Même s'il est décidé par la suite que la revendication ne peut être traitée selon le processus accéléré, les ententes conclues et les renseignements obtenus et échangés au cours de la conférence peuvent aider à orienter les discussions à l'instruction approfondie.
- Dans les grandes régions, des équipes de commissaires et d'agents d'audience continuent à se spécialiser dans certains pays ou certains secteurs géographiques; les commissaires peuvent ainsi juger plus efficacement le fondement objectif du dossier, ce qui a pour effet d'accélérer l'instruction.



Lors d'une instruction approfondie, seule la SSR doit déterminer le bien-fondé de la revendication. Un tribunal composé de deux commissaires examine la preuve à l'appui de la revendication en tenant compte des conditions connues qui régissent dans le pays d'origine du demandeur. La encore, les deux commissaires doivent être d'accord pour rejeter une revendication, alors qu'il suffit de la décision favorable d'un seul d'entre eux pour que le demandeur se voit reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention.

Tout au long du processus, les demandeurs ont le droit de se faire représenter par un conseil, ils sont protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*, et ils peuvent, moyennant autorisation, interjeter appel devant la Cour fédérale du Canada en cas de décision défavorable. Des interprètes sont disponibles à toutes les audiences auxquelles les demandeurs sont convoqués. Les paragraphes ci-dessus décrivent le fondement législatif du processus de détermination du statut de réfugié. Toutefois, un certain nombre de changements administratifs et procéduraux ont été apportés au cours des deux dernières années. Ces changements tiennent compte de l'équité et de la justice naturelle, améliorant la rapidité des audiences et garantissant que le processus fonctionne aussi efficacement que possible.

Parmi les changements figurent les suivants :

- Un processus d'enquête simplifié à l'étape de l'instruction préliminaire, essentiellement un examen sur dossier des preuves dans les cas où la revendication ne sera probablement pas contestée par l'agent chargé de présenter les cas. Si la décision est favorable à cette étape, le demandeur est déferé à une instruction approfondie sans avoir à comparaître à une instruction préliminaire.
- Un processus accéléré a été adopté à l'étape de l'instruction approfondie. Le processus permet à un seul commissaire d'octroyer le statut de réfugié au sens de la Convention si les faits et circonstances présentes dans le dossier sont particulièrement clairs. Il permet également, lorsqu'une décision favorable est indiquée, de confirmer assez rapidement le statut de réfugié au moyen d'une brève audience à laquelle assistent le demandeur et son conseil. Si une revendication n'est pas manifestement fondée, elle est déferée à une instruction approfondie selon le processus habituel.



LA SECTION DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Le rôle de la Section

La Section du statut de réfugié (SSR) est un organisme quasi judiciaire formé en vertu de la *Loi sur l'immigration*, telle qu'elle a été modifiée en 1988. Elle a compétence pour déterminer si les demandeurs du statut de réfugié au Canada, dont la revendication est recevable et a un minimum de fondement, répondent à la définition légale de réfugié au sens de la Convention. La SSR entend également les demandes du ministre de l'Emploi et de l'Immigration concernant la perte du statut de réfugié, de même que l'annulation de la reconnaissance antérieure du statut de réfugié pour des motifs de fraude, de fausse indication sur un fait important ou de suppression et de dissimulation d'un fait important. Les membres de la SSR sont investis des pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, dont celui d'enjoindre par citation des personnes à comparaître comme témoin et de les interroger, de faire recueillir des éléments de preuve au Canada par commission rogatoire ou requête, de faire prêter serment et de retenir les services nécessaires à une instruction approfondie de l'affaire. Le fonctionnement de la SSR est régi par des règles de procédure approuvées par le gouverneur en conseil, qui découlent des dispositions de la *Loi sur l'immigration*. La législation prévoit que la SSR peut compter jusqu'à 65 membres titulaires à temps plein et autant de vacataires à temps plein et à temps partiel que l'exige la charge de travail. Les membres titulaires de la SSR sont nommés à titre inamovible, sauf prévarication, pour des mandats renouvelables n'excédant pas cinq ans; pour ce qui est des membres vacataires, les mandats renouvelables sont de deux ans au maximum.

Le processus de détermination du statut de réfugié

Les modifications à la *Loi sur l'immigration* changeront le fondement législatif du système de détermination du statut de réfugié du Canada; citons, à titre d'exemple, l'élimination de l'instruction préliminaire comme exigence réglementaire. Ce qui suit décrit le processus tel qu'il existait en 1992. Le processus de détermination du statut de réfugié comportait deux étapes, soit l'instruction préliminaire et une deuxième instruction sur le fond de la revendication. À l'instruction préliminaire, un tribunal de deux membres, soit un arbitre du ministère de l'Immigration et un commissaire de la SSR, examinait si la revendication était recevable et si elle possédait un minimum de fondement. Les personnes dont la revendication n'était pas recevable étaient celles à qui le statut de réfugié avait été reconnu dans un autre pays, à qui le statut de réfugié avait été refusé auparavant et qui avaient séjourné hors du Canada pendant moins de 90 jours, ainsi que les personnes qui avaient été reconnues coupables de crimes graves, qui étaient des criminels de guerre ou qui présentaient un danger pour la sécurité. Lorsque la revendication d'une personne était jugée recevable, le tribunal examinait les preuves à l'appui de celle-ci. Un seul membre du tribunal, ayant appliqué des critères peu sévères, pouvait conclure que la revendication était suffisamment fondée pour être déferée à la deuxième étape du processus. Toutefois, les deux membres devaient être d'accord sur l'absence d'un minimum de fondement pour que la revendication soit rejetée. L'instruction approfondie, dont la description suit, reflète le processus tel qu'il était et continuera d'être utilisé après la mise en oeuvre du *projet de Loi C-86*.

Le nationalisme a continué à jouer un rôle important dans la région. Les anciennes républiques yougoslaves de Slovaquie et de Croatie ont été largement reconnues comme des États indépendants en janvier 1992. La Bosnie-Herzégovine a été reconnue en avril à la suite d'un référendum sur l'indépendance qui a été boycotté par les Serbes de la république. Peu de temps après, les conflits ethniques se sont transformés en une guerre civile, caractérisée par de graves violations des droits de la personne - en particulier contre la pluralité musulmane de la république. À l'intérieur de l'ancienne Union soviétique, la violence ethnique et politique a continué de sévir en Russie et en Moldavie. Le conflit dans la région d'Ossétie, en Géorgie, n'a pas été résolu, et il s'est compliqué d'une guerre civile en Abkhazie. La séparation en deux États de la Tchécocoslovaquie s'est toutefois faite sans heurt. Les rapports entre les États de l'Europe de l'Est étaient caractérisés à la fois par la collaboration et la concurrence, alors que la Communauté des États indépendants (CEI) fonctionnait comme une association vaguement définie d'anciennes républiques soviétiques. Même si un certain nombre de traités économiques et d'«amitié» bilatéraux ont été signés, des régions comme la Péninsule du Crimée, Nagorny-Karabakh, certaines parties de la Géorgie et des secteurs du Caucase russe faisaient l'objet de contestations internationales.

L'instabilité politique attribuable à la violence ethnique et aux problèmes économiques a été la principale cause de la migration soutenue de la région. À la fin de l'année, les conflits armés en Croatie et en Bosnie-Herzégovine avaient laissé plus de deux millions de personnes sans abri, dans la plus grave crise de réfugiés qu'ait connue l'Europe depuis 1946. Craignant une migration de masse, les pays de l'Europe de l'Ouest ont pris des mesures pour contrôler l'immigration, l'Allemagne songeant même à amender son droit constitutionnel à l'asile. La violence contre les chercheurs d'asile et les étrangers en Allemagne s'est fortement intensifiée en 1992. Le Canada a également ressenti l'impact de la migration de la région. De nombreuses personnes sont arrivées des anciennes républiques soviétiques et yougoslaves, ainsi que de la Roumanie. La DGDIR a continué à surveiller la situation, produisant un certain nombre de rapports dans sa *Série «Questions et Réponses»* sur l'ancienne Union soviétique, la Roumanie et l'ancienne Yougoslavie.

Dans les Caraïbes, Haïti a été le foyer de l'agitation politique. Un gouvernement non élu a été installé dans un climat marqué par de nombreuses violations des droits de la personne, et un nombre sans cesse croissant d'Haïtiens se sont enfuis du pays pour chercher refuge aux Etats-Unis, exerçant ainsi des pressions sur le système américain de détermination du statut de réfugié. Malgré les réformes constitutionnelles et électorales à Cuba, le gouvernement de ce pays a intensifié ses activités de répression contre les dissidents en 1992.

Europe de l'Est et ancienne Union soviétique

La région a poursuivi sa marche vers la démocratie, comme en témoignent les élections multipartites, parlementaires, présidentielles ou locales en Albanie, Bulgarie, Tchécoslovaquie, Estonie, Lituanie, Pologne et Roumanie. Il s'est produit des changements d'ordre législatif, dont une nouvelle Loi sur la citoyenneté en Estonie, des changements constitutionnels en Biélorussie, en Estonie, en Slovaquie et en Pologne, et des modifications au Code criminel en Russie, en Ukraine et en Roumanie. En dépit des efforts faits pour créer des Etats fondés sur la règle du droit, la réforme judiciaire a progressé lentement dans la plupart des pays.

Au Honduras, le pouvoir de l'armée a été menacé lorsque le conflit à la frontière du Nicaragua a perdu de son intensité et que des scandales intérieurs ont soulevé la colère du public. Le regain de violence engendré par des groupes armés dans les régions rurales du Nicaragua avait été en grande partie réprimé à la fin de l'année. Au Guatemala, des réfugiés ruraux ont commencé à rentrer, en dépit de la violence politique et ouvrière qui sévit toujours.

De sérieux événements se sont produits au Pérou en 1992; en effet, le président élu a suspendu la Constitution et s'est attribué des pouvoirs plus vastes, dans ce que l'on pourrait effectivement qualifier de coup d'Etat d'avril 1992. Les rebelles du Sentier lumineux ont poursuivi leurs attaques, en dépit de la capture de leurs dirigeants et de la reddition de certaines de ses membres.

Divers facteurs ont menacé la stabilité politique dans d'autres pays de l'Amérique du Sud. De nombreuses tentatives de coup d'Etat au Vénézuéla ont ébranlé le gouvernement déjà criblé de scandales, alors que la Colombie a adopté des mesures d'urgence pour contrer les enlèvements, les activités des guérillas et le trafic des stupéfiants. Le Brésil a été secoué par la démission et le procès pour corruption de son premier président démocratiquement élu, alors que des problèmes économiques et l'insécurité continuaient à étouffer le pays. En dépit de l'agitation ouvrière, de la mise au jour d'actes de corruption et de nombreux abus du pouvoir, l'Argentine a enregistré des gains économiques pendant l'année.

Le conflit au Sri Lanka a encore donné lieu à des déplacements de populations, y compris un grand nombre de musulmans forcés de quitter la région orientale par les Tigres de libération de l'Elam tamoul. A la suite d'une initiative du gouvernement indien fortement controversée, des Tamouls sri-lankais ont été rapatriés de la partie australe du sous-continent. La DGDIR a traité des questions soulevées par ces mesures dans un document de la Série «Questions et Réponses» intitulé *Sri Lanka : Internal Flight Alternatives*. La DGDIR a également produit un document intitulé *Sri Lanka : Chronologie des événements marquants (février 1988 - août 1992)*. En 1992, le Sri Lanka était encore la principale source de demandeurs du statut de réfugié au Canada.

En Inde, le gouvernement a continué à se heurter à des problèmes dans ses efforts pour s'adapter à une économie de marché. Des réformes ont été adoptées, mais la violence sectaire a persisté dans les Etats du Pendjab, du Cachemire et d'Assam. Les tensions ont été exacerbées encore davantage lorsque des militants hindous ont détruit la mosquée Ayodhya en décembre et que de violentes émeutes religieuses ont éclaté.

Les provinces pakistanaïses du Sind et du Cachemire ont été le théâtre de nombreux conflits ethniques au cours de l'année. L'armée a continué à occuper le Sind, et elle a également écrasé des manifestations organisées en novembre partout au pays par le Parti populaire du Pakistan (PPP). Ces événements ont été suivis d'arrestations massives de membres du PPP. L'inquiétude au sujet des violations des droits de la personne dont sont victimes les Ahmads ne s'est pas atténuée. Ce problème et la situation des Mohajirs dans le Sind ont été analysés dans deux rapports de la DGDIR intitulés *Profil culturel : les Mohajirs, et Pakistan : Treatment of Ahmads Who Return*.

Amérique latine et Caraïbes

En Afghanistan, une coalition de guérillas musulmanes a saisi le pouvoir en avril, peu après la chute du gouvernement de Najibullah. Les divisions ethniques ont entravé l'action du nouveau gouvernement, et elles se sont traduites, à l'occasion, par des combats entre les forces de coalition. Environ un million et demi d'exilés afghans sont rentrés dans leur pays au cours de l'année, pour n'y trouver que de l'instabilité politique, des champs de mine et des pénuries d'aliments.

Au Bangladesh, la piètre situation économique a donné lieu à des grèves et à des manifestations contre le gouvernement élu. L'arrivée de 250 000 Rohingyas fuyant la violence gouvernementale au Myanmar a affaibli encore davantage l'économie. Des pressions internationales ont forcé le gouvernement de Rangoon à signer un traité de rapatriement pour les Rohingyas, même si certaines de leurs organisations n'étaient pas d'accord avec le rapatriement.

A la suite de l'effondrement de l'Union soviétique à la fin de 1991, les tensions ethniques se sont intensifiées dans les républiques de l'Asie centrale. En 1992, une guerre civile attribuable à des tensions politiques plutôt qu'ethniques a éclaté au Tajikistan, alors que les combats entre Azéris et Arméniens se sont poursuivis dans la région contestée de Nagorny-Karabakh d'Azerbaïdjan.

Même si la plupart des pays d'Amérique latine ont montré des signes de croissance économique et de progrès, d'autres ont encore été marqués par l'instabilité politique et la violence au cours de 1992. L'un des plus importants événements de l'année a été la fin de la guerre civile au Salvador, où les parties ont signé, quoique à contrecœur, un accord de paix qui a sensiblement réduit la violence.

Au Liban, les résultats des élections parlementaires de 1992 ont renforcé le contrôle du gouvernement central, appuyé par la Syrie, dans tout le pays à l'exception des régions du Sud. Dans ces régions, l'Armée du Sud du Liban et les Forces de défense israéliennes ont eu de nombreux affrontements avec des guérillas libanaises, particulièrement le Hezbollah. La DGDIR a publié un aperçu des événements au Liban intitulé *Liban : Chronologie des événements marquants, avril 1975-septembre 1992*.

En 1992, les pourparlers de paix se sont poursuivis au Moyen-Orient, mais les territoires occupés par les Israéliens ont encore été le théâtre de violents combats et d'opérations sanglantes. À plusieurs occasions, des manifestants ont été tués ou blessés lorsque des forces de sécurité israéliennes ont ouvert le feu sur des manifestants dans les territoires occupés. Les ressources du pays, qui sont déjà grevées par le chômage et des pénuries de logement chroniques, ont été grevées encore davantage par l'immigration massive de Juifs de l'ancienne Union Soviétique. En décembre, l'expulsion de Palestiniens des territoires occupés vers le sud du Liban risquait de compromettre les pourparlers de paix au Moyen-Orient.

Asie

Même si une libéralisation continue du régime économique de la Chine a contribué à relâcher les tensions entre ce pays et le reste du monde, les organismes de défense des droits de la personne ont continué à rapporter de sérieuses violations de ces droits, y compris des abus de la part des autorités dans le système judiciaire et le système carcéral. Le gouvernement s'est acharné tout particulièrement sur les mouvements nationalistes au Tibet, dans la province de Xinjiang et en Mongolie intérieure, dans le cadre des efforts faits par le parti communiste pour maintenir la stabilité du régime. Au cours de l'année, la question de l'avènement de Hong Kong a mis à l'épreuve les relations sino-britanniques.

Au Ghana, l'interdiction dont avaient été frappés les partis politiques a été levée en 1992, et des élections multipartites tenues à la fin de l'année ont ramené le président Rawlings au pouvoir, à titre de président civil de la « quatrième République ». Les événements qui se sont produits au Ghana au cours de l'année ont été analysés dans un rapport de la DGDIR intitulé *Ghana : La démocratie constitutionnelle et la quatrième République*.

Moyen-Orient

En 1992, l'Iraq est demeuré l'un des principaux foyers de conflit au Moyen-Orient, quoique sûrement pas le seul. Le soulèvement des Chîtes en Iraq, et la violente répression ultérieure par l'armée iraquienne, ont amené les Nations Unies à imposer une « zone d'interdiction de vol » dans la partie sud du pays, alors que des milliers de Chîtes irakiens s'enfuyaient vers l'Iran. Dans le nord du pays, où des groupes de Kurdes armés contrôlaient d'importants secteurs peuplés de Kurdes bénéficiant d'une protection internationale limitée, la situation demeurait incertaine.

Les violations des droits de la personne n'ont pas cessé en Iran au cours de l'année. De vastes manifestations contre le régime ont été suivies d'arrestations et d'exécutions massives dans plusieurs villes. Un grand nombre de personnes, particulièrement des femmes, ont été arrêtées pour avoir enfreint le code vestimentaire très strict de l'islam. D'autres prisonniers politiques et trafiquants de drogues ont été exécutés, et le gouvernement iranien a été accusé d'avoir assassiné des chefs de l'opposition en Europe. Les événements en Afghanistan ont fait renaitre l'espoir de rapatrier les réfugiés afghans qui se trouvaient encore en Iran. Toutefois, la majorité d'entre eux ont jusqu'ici refusé de retourner dans leur pays d'origine, en raison des difficultés politiques et économiques auxquelles se heurte encore l'Afghanistan.

Afrique

L'espoir d'une plus grande démocratisation en Afrique, que l'on nourrissait à l'origine, ne s'est pas concrétisé en 1992. En règle générale, les transformations mineures se sont opérées dans la situation politique de la plupart des pays du continent.

En Afrique du Nord, l'influence croissante des mouvements islamiques est demeurée la question la plus pressante, particulièrement en Algérie où la victoire électorale du Front islamique du salut (FIS) a été neutralisée du fait de la prise du pouvoir par l'armée. Le FIS a rapidement été interdit, et la violence politique s'est intensifiée, atteignant son point culminant avec l'assassinat du président Boudiaf par des agresseurs non identifiés, et des attaques contre des cibles militaires et civiles.

La Corne de l'Afrique a continué d'être le théâtre de sérieux conflits armés qui ont de plus en plus attiré l'attention de la communauté internationale. L'opération «Faire renaître l'espoir» a été lancée en Somalie, où la violence classique et l'effondrement total de l'autorité gouvernementale ont bloqué l'aide internationale destinée à une population décimée par la famine. Les mouvements de réfugiés vers les pays voisins, le Kenya et l'Éthiopie, et la situation dans la

prétendue «République du Somaliland» ont fait l'objet de publications de la CISR intitulées *Kenya, Éthiopie, Djibouti, Yémen et Arabie Saoudite : La situation des réfugiés somaliens, et Somalie : Le Nord*.

Au Kenya, le président Daniel Arap Moi a été à maintes reprises accusé de tenter de conserver le pouvoir en encourageant les divisions ethniques dans l'opposition. Cette situation a provoqué de sérieux affrontements ethniques au cours de l'été de 1992. Des élections présidentielles et législatives multipartites ont eu lieu en septembre. Moi a été réélu aux élections présidentielles. Toutefois, des observateurs, aussi bien étrangers que kenyans, ont signalé des irrégularités. Une opposition qui était relativement faible a consolidé sa position aux élections

parlementaires. La DGDIR a produit un intitulé *Kenya : La restauration du multipartisme et les Kenyans d'origine somalie*. En Éthiopie, les tensions ethniques ont donné lieu à des combats dans plusieurs provinces au cours de l'année. Quelques groupes ethniques, y compris les Oromos, ont continué à rejeter l'autorité du gouvernement provisoire contrôlé par les Tigréens. Des élections législatives et régionales ont été tenues en juillet 1992, mais dans certaines régions elles ont dû être reportées en raison des combats. De nombreuses autres régions de l'Afrique étaient encore marquées par des conflits armés, en dépit des progrès réalisés relativement à des réformes. Une entente conclue entre le gouvernement du Mozambique et la Résistance nationale du Mozambique (RNM) n'a pas mis fin à la lutte entre leurs forces armées respectives. Le président DeKlerk de l'Afrique du Sud a officiellement aboli l'apartheid et tenté de reprendre les négociations avec les dirigeants noirs, même si la violence dans les communes faisait de nombreuses victimes.

À la fin de l'année, le chef rebelle Jonas Savimbi a perdu aux premières élections démocratiques en Angola, ce qui a engendré une recrudescence des combats dans ce pays. Au Nigeria, l'armée a pris des mesures pour transférer le pouvoir à un gouvernement civil, en dépit d'affrontements religieux opposant musulmans et chrétiens dans le nord du pays, une région où s'opèrent de profonds changements démographiques.

Les relations entre le président Mobutu du Zaïre et un premier ministre de l'Opposition sont demeurées tendues en raison du peu de collaboration dont fait montre le président. Un rapport de la CISR intitulé *Zaïre : Chronologie des événements marquants* a fourni aux décideurs des renseignements sur la démocratisation dans ce pays.

L'évolution de la définition de réfugié au sens de la Convention

La définition de réfugié au sens de la

Convention a maintenant plus de 40 ans.

Elle a été élaborée pour faire face à une

série de circonstances internationales qui

existaient à l'époque; bon nombre

soutiennent qu'il est difficile de l'adapter

aux réalités actuelles. Par exemple, la

définition de réfugié au sens de la

Convention ne s'applique pas aux

personnes qui fuient la famine, les

privations économiques ou les

catastrophes écologiques.

Au Canada, comme ailleurs, la question

de la persécution fondée sur le sexe suscite

de plus en plus d'intérêt. Pour étudier

cette question dans le contexte de la

définition de la Convention, d'aucuns ont

proposé d'ajouter le sexe comme autre

motif. Pendant tout le débat, la

Commission a activement encouragé la

mise en place de programmes de

formation visant à sensibiliser davantage

les commissaires aux problèmes

particuliers auxquels font face les femmes

qui revendiquent le statut de réfugié.

La fin de l'arrière

Je suis heureuse de mentionner que la

Commission a peu près terminé le travail

sur le programme d'élimination de

l'arrière. Au cours des trois années de vie

de ce programme, la Commission a traité

avec presque 50 000 demandeurs : des

personnes négligées pendant de

nombreuses années parce que les

structures institutionnelles antérieures ne

pouvaient absorber la demande. Même si

le programme d'élimination a duré plus de

temps que ce que l'on avait prévu à

l'origine, et qu'il a absorbé des ressources

rares de la Commission, il a grandement

contribué au succès du nouveau système

de détermination du statut de réfugié.

Sans le programme, je crains que nous

aurions été submergés par le nombre de la

demandeurs au tout début du mandat de la

Commission.

Chacun d'entre nous gardera longtemps

le souvenir de l'expérience de l'arrière. Et

c'est là une des raisons pour lesquelles la

Commission est déterminée à régler

efficacement et rapidement les

revendications du statut de réfugié.

Nos adieux à un véritable chef

L'un des événements les plus importants

de 1992 a été le départ à la retraite du

premier président de la Commission.

Gordon Fairweather. M. Fairweather était

un véritable chef dans toutes les acceptions

du mot. Plus que tout autre facteur, c'est

son leadership, sa sagesse et son profond

sens des responsabilités qui ont guidé la

Commission vers le succès.

L'ancien représentant au Canada du

Haut-commissaire des Nations Unies pour

les réfugiés, Chefke Dessalegn, a rendu

hommage à sa crédibilité personnelle et à

son grand dévouement, parlant du «facteur

Fairweather» en décrivant sa contribution.

Il va nous manquer énormément, mais

nous lui souhaitons tous beaucoup de

succès dans ce qu'il entreprendra. Pour ma

part, je suis déterminée à maintenir les

valeurs et les normes élevées qu'il a

introduites à la Commission de

l'immigration et du statut de réfugié.

Notre façon de nous adapter à ce nouveau contexte

Tout en maintenant une surveillance étroite sur les facteurs dans le monde qui pourraient influencer son travail, la Commission prend rapidement des mesures pour s'adapter au nouveau milieu créé par l'adoption du *projet de loi C-86*. Au moment de la mise en oeuvre de la nouvelle *Loi*, qui supprimera le premier palier d'audience, la Commission aura environ 25 000 revendications visées par des dispositions transitoires. Elle sera alors en mesure de consacrer toutes ses ressources à l'essentiel du processus, à savoir, la détermination du statut de réfugié à l'instruction approfondie. Grâce à ce changement et aux dispositions législatives prévoyant le recours au processus accéléré, la Commission aura davantage de marge de manoeuvre pour absorber la charge de travail existante et faire face aux nouvelles exigences à mesure qu'elles surviennent. De même, il convient de noter que la situation internationale qui change ne permet pas de prévoir le nombre de revendications qui seront présentées ni combien d'entre elles pourront faire l'objet d'un traitement accéléré.

D'autres changements dans la législation qui ont des répercussions à la fois sur la Section du statut de réfugié et la Section d'appel de l'immigration permettront également à la Commission de trancher rapidement des cas sans sacrifier l'équité.

Un engagement soutenu face à l'équité

En dépit de tous ces changements, la Commission demeure déterminée à garantir l'équité. À son avis, l'«équité» a trois composantes interdépendantes : Premièrement, les commissaires doivent trancher les revendications du statut de réfugié et les appels en matière d'immigration avec un degré élevé d'impartialité et de compassion, ainsi qu'un sens des responsabilités. Tous les jours, nous prenons des décisions qui ont de profondes répercussions sur la vie de certaines personnes. Pour bien comprendre ce que les demandeurs et les appelants tentent de dire et ce qu'ils ressentent, les commissaires doivent sortir d'eux-mêmes et harmoniser leurs propres valeurs et attitudes à celles de la personne qui comparait devant eux. Dans ce

processus, on ne saurait accepter - encore moins tolérer - un comportement frivole ou inapproprié de la part des commissaires ou du personnel. Voilà pourquoi la Commission attache beaucoup d'importance à la formation interculturelle, et qu'elle a rédigé un code de conduite pour les commissaires en salle d'audience. Nos commissaires sont d'un calibre exceptionnel; ce sont des gens extrêmement dévoués, qui considèrent leur travail comme une «vocation» plutôt que comme un emploi.

Deuxièmement, l'équité nécessite un degré élevé d'uniformité dans la prise de décisions. Les demandeurs devraient s'attendre que des circonstances et des faits semblables soient traités d'une façon semblable, peu importe l'endroit où leur revendication est entendue au Canada, ou quel commissaire entend l'adite revendication. Des activités régulières de perfectionnement professionnel, des ateliers de formation et des échanges d'expériences font tous partie des efforts faits par la Commission pour garantir un degré élevé d'uniformité, dans le contexte d'une prise de décisions individuelle, indépendante. À cette fin, la Commission a commencé à produire des *Exposés de position privilégiée* qui servent de lignes directrices aux commissaires dans leur approche à l'analyse, pour qu'ils tirent des conclusions semblables si les faits et les principes de droit en jeu sont semblables. Je suis heureuse de constater que ces lignes directrices sont reconnues dans le *projet de loi C-86*. Même si elles ne diminuent en rien la capacité des commissaires de prendre des décisions indépendantes, ceux-ci sont censés s'en inspirer lorsqu'ils prennent leurs décisions. Enfin, l'équité est directement reliée à la rapidité de la prise de décisions. La Commission a le devoir de confirmer le statut des réfugiés authentiques aussitôt que possible, afin de leur assurer une protection. En outre, il est de son devoir d'aviser sans délai les demandeurs qui se voient refuser le statut de réfugié, plutôt que de les laisser attendre dans un climat d'incertitude. Je suis heureuse de mentionner qu'au cours de 1992, la Commission a réduit le délai requis pour terminer une instruction approfondie à une moyenne de quatre mois à partir de la date où la revendication lui est déférée.

INTRODUCTION

PAR LA

PRÉSIDENTE

Notre responsabilité est d'appliquer
la loi équitablement

Le présent Rapport annuel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) a pour objet d'informer le Parlement des grandes questions qui ont influé sur le travail de la Commission au cours de sa quatrième année d'activité. À l'instar des rapports antérieurs, il renferme diverses statistiques sur le nombre de revendications traitées par la Commission au cours de l'année, sur les taux d'acceptation, ainsi que d'autres données. Le lecteur ne doit pas oublier que chacune de ces statistiques représente les espoirs et aspirations d'une personne. Peu importe l'issue du processus de détermination, il est du devoir de la Commission de traiter cette personne d'une façon juste et équitable, conformément aux lois du Canada et aux traditions humanitaires qui ont valu aux Canadiens la réputation enviable dont ils jouissent partout dans le monde.

Il est doublement important de ne pas oublier cette responsabilité, à un moment où d'importantes transformations s'opèrent dans le milieu où la Commission exerce son activité. Ni la Commission ni les autres intervenants dans le système ne peuvent se permettre de consacrer toutes leurs énergies à s'adapter aux changements, au détriment de l'objectif principal qui est la détermination du statut de réfugié.

Le contexte international évolue

Au cours de 1992, le monde a été témoin d'importants changements qui ont provoqué un accroissement du nombre de demandeurs du statut de réfugié ainsi que des efforts visant à améliorer la situation des personnes déplacées. La Commission surveille de près ces changements, cherchant à y décerner des tendances pour l'avenir.

L'un des signes les plus encourageants est l'intervention croissante des Nations Unies qui tentent de trouver des solutions pratiques aux problèmes créés par des conflits civils, la famine et d'autres problèmes internes. La communauté internationale est sûrement loin de pouvoir déclarer que telle ou telle intervention a été efficace, mais à long terme cette approche pourrait mener au règlement de situations qui forcent les gens à s'enfuir. Si le monde pouvait consacrer ses ressources à cette fin, le coût des déplacements sur le plan humain serait sensiblement réduit.

Malheureusement, il existe encore, dans de nombreuses parties du monde, des preuves d'un accroissement des tensions ethniques et raciales. Même au moment où de nombreux pays, nouveaux ou en voie de développement, s'efforcent de mettre en place des institutions démocratiques et de moderniser leurs économies, ces timides efforts sont minés par des conflits internes. À moins que l'on ne trouve d'autres solutions pour résoudre ces problèmes, je crains que d'importants nouveaux mouvements de réfugiés ne viennent de sources qui, auparavant, produisaient peu de réfugiés.

10	Introduction par la présidente
13	Le contexte international
18	La Section du statut de réfugié
24	La Section d'appel de l'immigration
27	La Subdivision de l'arrière
29	Revue des opérations
38	Sommaire des ressources de la CISR

Haute direction :

Directeur exécutif :
 Pierre Bourget *
 Avocat-général, Services juridiques :
 Gerald Stobo
 Directeur général, Opérations,
 politiques et planification :
 Sam Laredo *
 Directeur général, Finances et
 administration :
 Terry R. Hickey
 Directeur général, Documentation,
 information et recherches :
 Graham Howell
 Directeur, Systèmes informatisés :
 Bartie Taylor*
 Directeur, Personnel
 Sharon Fleming

Directeurs régionaux :

Montréal
 Simon Pérusse *
 Toronto-Front
 Dianne Bradley
 Toronto-University
 Barbara Glenn *
 * Intérimaire
 Région des Prairies
 Dave Kornichuck
 Vancouver
 Roy Gatland
 Directeur national des
 opérations (Subdivision de l'arrière)
 Laurent Matte

La Commission regrette beaucoup la perte d'un de ses commissaires,
 Raymond Terrillon, Ottawa, SSR, décédé au cours de l'année.

Vancouver

Joan Gillanders
Des R. Verma

Région des Prairies

Helen M. Arpin (*Winnipeg*)
Beverly J. Rayburn (*Winnipeg*)

Toronto

Sandi Bell
Irene Chu
William Fatsis
John Weisdorf

Montréal

Marthe Durand (*coordonnatrice*)

Toronto

Roslyn Ahara (*coordonnatrice*)

Margarida Almeida
Lawrence Band
Lennox M. M. Bigford
Jorge A.P. Campos
Fay Cole
Anne Grice
Glenn Harewood
Ann Hulak
Susan Hunt
William Jacobs
H. Ian Jeffers
Allan Kolyn
Fred Kuntz
Karen McMillan-Aver
John Morrison
Mubeen Qureshi
Robert Rushowy
John Sellers
Max H. Shecter
Pamela Stratton
Elda Thomas
George Zubulakis

Gérard Gagnon
 Fernand Gauthier
 Georges Gustave
 Joel Hartt (*part-time*)
 Marilyn Hébert
 Veronica Johnson
 Yolene Jumelle
 Ubald Lalanne
 Marie-Andrée Lalonde-Morisset
 Dominique Lamarche
 Guy Lamoureux
 Jacques LaSalle
 Jacques Lapointe
 Francine Latraverse
 Alain Lavoie
 Ghislain Lavoie
 Claude Lefebvre
 Normand Longchamps
 Bambofé Makombo
 Madeleine Martien-Roy
 Aimable Ndejuru
 Vincenza Pennestri-Gauthier
 Liliane Poire
 Denyse Raymond
 Louise Raymond
 Jean-Guy Roussy
 Mimi Séguin-Grace
 Michel M.J. Shore
 Bernard Sivak
 Kofi Sordzi
 Raymond van der Buis
 Marie Vo
 Marcel Whissel
 Dorothy Willis
 Sharon Wolfe

Ottawa/Antique

(*Ottawa*)
 Lorne A. Butchart
 Jean-Pierre Gaboury
 Winfield Hackett
 Eunice Harter
 Abdol Kafai (*à temps partiel*)
 Christine McNaughton
 Borden Purcell (*à temps partiel*)
 Renuka Sahay

(*Antique*)
 Lisa Gilad
 Jean MacPherson
 Tom Murphy
 Thomas Rideout
 James Sparks

Judith Ramirez
 Robert W. Reford (*à temps partiel*)
 Brian Riddell
 Robert G. Roberts (*à temps partiel*)
 Ernest A. Rotman
 Kirpal Singh Sagoo (*à temps partiel*)
 Randy S. Sandhu
 Anthony Sarzotti
 Barbara I.K. Sharratt
 Susan Shatzky
 Ronald D. Shoots
 Yuri Shymko
 John R. Smith
 Ricardo Smith
 Mak Sultan
 Ethel Teitelbaum
 Barry L. Thomas
 Lorraine Thomson
 M. Valeria Toth
 Errol W.A. Townshend
 Bryan Charles Vickers
 Douglas J. Whitfield
 John R. Williams
 Doreen M. Winkler
 Andrew Witer
 Jerry S. Woloschuk (*à temps partiel*)
 Max Wolpert

Montréal

Jak Almaleh
 Denise Angé
 Lucienne Appel
 Paul Arsenault
 Joseph-Arthur Bergeron
 Pierre Bernier
 Joseph Blumer
 Marcelle Britson
 Diane Boissinot
 Easton Anthony Brown
 Jean Bruneau
 Paul-André Busque
 Marthe Carrier
 Egan Chambers
 Paule Champoux
 George Cloutier
 Corinne Côte-Lévesque
 Patricia Davey
 Lana de Liamchin
 Jean-Claude Desmarais
 Régis Dionne
 Diane N. Doray
 Michel Doré
 Louis Dorion
 J. Vincent Fleury

Vancouver

Lynda-May K. Angus
 Roxana Aune
 Robert H. Brisco
 Ellen M. Burdett
 James Robert Corley
 Layne Daggett
 Charles Groos
 Gordon King
 Jean MacLeod
 Edith L. Nee
 Henry Neufeld
 Mabel E. Paetkan
 Charles B. Paris
 Khatoon Siddiqi
 Nirmal Singh

Région des Prairies

Enrico T. Lazo (*Calgary*)
 Judy Lo (*Calgary*)
 Sherry Makarewicz (*Edmonton*)
 Harpal Pawa (*Calgary*)
 John Wiele (*Winnipeg*)

Toronto

Michael Abrahams
 David E. Allin
 Ariatani Ariatnam (*à temps partiel*)
 Paul Ariemma
 Harindar Aulach
 Shiv S. Bajwa
 Barrington Batchelor (*à temps partiel*)
 William Bauer
 Theresa F. Beale
 William R. Bearance
 Albert Bernadine
 Shashi Bhatia
 Jose Borgono
 George A. Brown
 Gary Carsen
 Norval Cheeseman (*à temps partiel*)
 Sardara Singh Chera
 Frederick G. Clark
 Austin Clarke

Larry Colle

Cleo Corcoran
 John W. Davis
 Nazlin Daya
 Kapnu Desai
 Patrick Doran
 Michael D. Douglas (*à temps partiel*)
 Ahmed Dualeh
 Sally Flintoft
 Barbara Fraser
 Robert Gaudet
 Jeanette Goldman
 George A. Griffith
 John G. Guthrie
 John A. Haley
 Hugh R. Hanson (*à temps partiel*)
 Arthur Harnett
 Deirdre Heywood
 Alice Hope
 Geoffrey Howson
 Anna Jackson
 William Jackson
 Taciana T.V. Jew
 Nizar Jivan
 Fatima Kapasi
 George Keil
 Paul Komarnicky
 John K.S. Koulouras
 Azucena Kutz (*à temps partiel*)
 Gerry T. Lang
 John R. Larke
 Alida Leistra
 Flora Liebich
 Joyce McCaffrey
 Heytram Maraj
 Raquel Marzali
 Paul Matarazzo (*à temps partiel*)
 Teresa J. Maziatz
 Birku Menkir
 Joyce N. Miller
 Mona Mojgani
 William E. Moore
 Fahimeh Mortazavi
 Mary Yusra Mouammar
 Louise Neville
 Stephen Ng (*à temps partiel*)
 Aileen Nicholson
 Sophie Nsiyah-Yeboah
 Jean Pearce

MEMBRES

DE LA

COMMISSION

AU

31 DÉCEMBRE

1992

Présidente

Nurjehan Mawani

Directeur exécutif

Pierre Bourget *

Vice-présidents

Section du statut de réfugié (SSR)

Drasko Bubalo

Section d'appel de l'immigration (SAI)

Vacant

Vice-présidents adjoints

SAI (Région des Prairies, Calgary)

Elizabeth Bryant

SSR (Toronto)

Dorothy Davey

SSR (Toronto)

Ulrich Ferdinand

SSR (Subdivision de l'arrière et

Ottawa/Atlantique)

Firdaus James Kharras

SSR (Montréal)

Gisèle T. Morgan

SSR (Montréal)

Colette Savard

SSR (Vancouver)

Emer G. Robles

SAI (Région des Prairies, Winnipeg)

Lila Goodspeed

SAI (Toronto)

Kathi Spencer

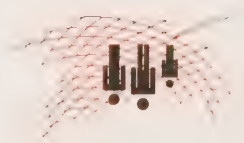
SAI (Vancouver)

Andrew Z. Wlodyska

* Intérimaire

La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
Immigration and
Refugee Board
Président
Chairman

Ottawa (Canada)
K1A 0K1



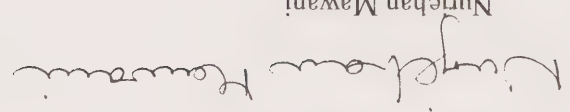
Mars 1993

Monsieur Bernard Valcourt, c.p., député
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter, conformément à l'article 66 de la
Loi sur l'immigration, le quatrième rapport annuel de la Commission
de l'immigration et du statut de réfugié pour la période allant du
1^{er} janvier 1992 au 31 décembre 1992.

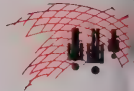
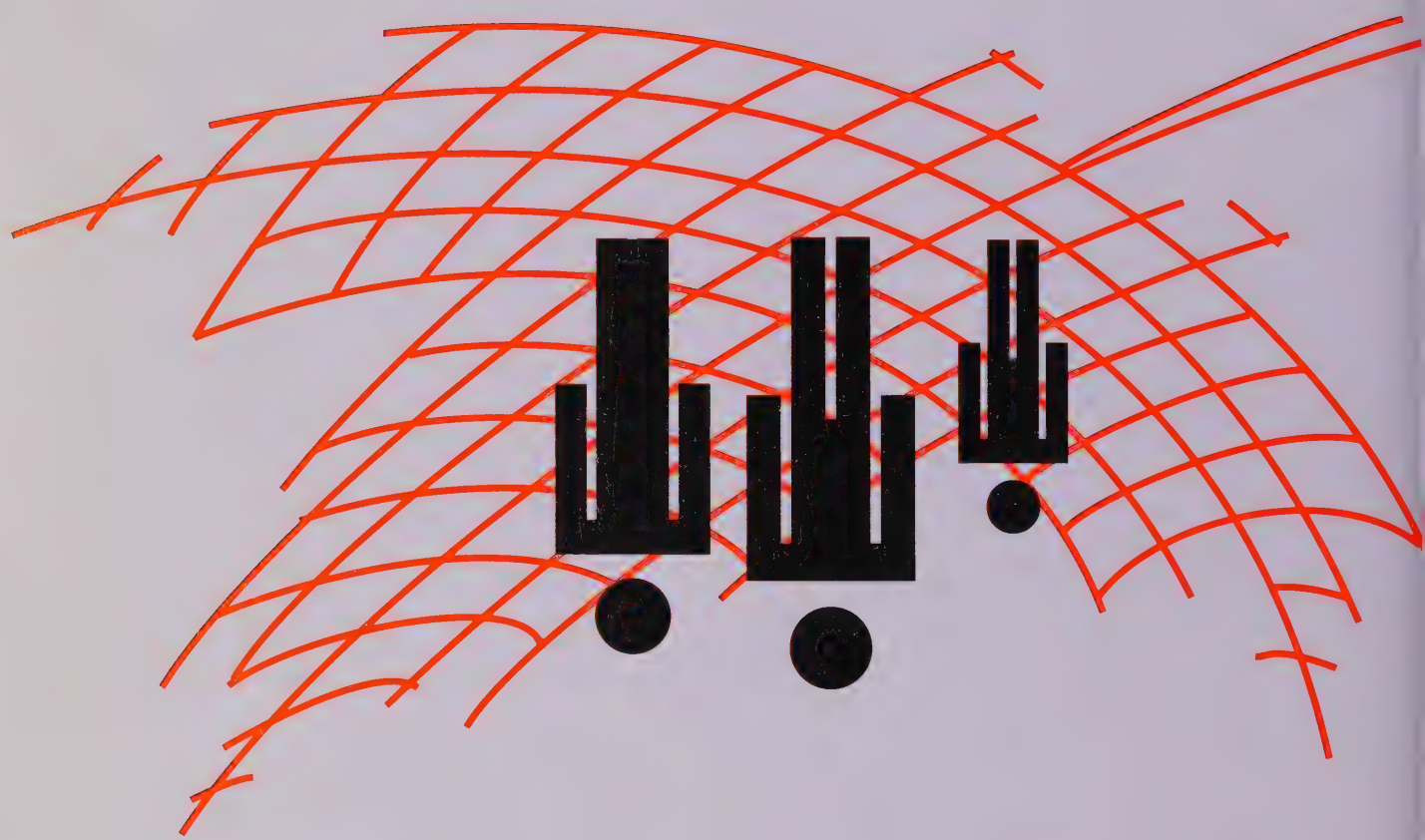
Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma
haute considération.


Nurjehan Mawani

R A P P O R T A N N U E L

COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Pour l'année se terminant
le 31 décembre 1992



IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD

CAI
MI 81
- A56

For the Year Ending
December 31, 1993

ANNUAL REPORT



Immigration and
Refugee Board

La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié



Immigration and
Refugee Board

La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié

Chairperson

Présidente

Ottawa, Canada
K1A 0K1

March 1994

The Honourable Sergio Marchi, P.C., M.P.
Minister of Citizenship and Immigration
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Marchi:

It is my pleasure to submit to you, pursuant to section 66 of the
Immigration Act, the fifth Annual Report of the Immigration and
Refugee Board, covering the period 1 January 1993 to 31 December 1993.

Yours sincerely,

Nurjehan Mawani

INTRODUCTION BY THE CHAIRPERSON

Since its creation in 1989, the Immigration and Refugee Board (IRB) has grown and matured as an organization, and experience has provided some important lessons. Throughout this evolution, the Board's goals and challenges have remained constant: to identify those in need of Canada's protection and to adjudicate fairly and efficiently all immigration appeals and inquiries. To achieve these goals, the Board continually seeks to improve upon its ability to render fair and sound decisions in the most timely way possible.

The events of 1993 include many decisions and changes that serve to highlight both the difficulty and the importance of the challenge the IRB meets on behalf of all Canadians.

The past year, my first as Chairperson, was marked by a series of significant organizational and operational changes at the Immigration and Refugee Board. These changes were the result of amendments to the *Immigration Act*, passed by Parliament in December 1992, and put into effect in February 1993.

At that time, the immigration adjudication function was transferred from the former Department of Employment and Immigration to the Board. Adjudication now forms the Board's third division. It is responsible for conducting immigration inquiries and detention reviews for people believed to be inadmissible to, or removable from, Canada.

The legislation also included a change to the operation of the Board's Immigration Appeal Division (Appeal Division). The Chairperson now has the authority to designate one Member, instead of three, to hear and determine specific cases. This amendment enhances the operational flexibility of the Board, helping it to more effectively employ its human resources.

Possibly the most talked about change introduced by the legislation was the elimination of the initial hearing stage of the refugee determination process. This change generated the referral of thousands of transitional claims for a full hearing before the Board's Convention Refugee Determination Division (Refugee Division). Between February and June of 1993, those cases numbered almost 17,000.

This change, however, has had the desired effect. The Board can now focus its resources at the full hearing stage of the process. That fact, coupled with the expedited processing of likely successful cases, improves the Refugee Division's ability to effectively manage the large number of claims it must determine on an annual basis. In turn, this acceleration of the process provides for greater fairness to claimants whose lives are suspended in a state of uncertainty until a decision, either positive or negative, is rendered.

Fairness also requires consistency in decision making. The Board's three Divisions comprise more than 200 Members and over 40 Adjudicators across the country. They serve as independent decision makers who process more than 45,000 refugee claims, appeals, inquiries and detention reviews a year.

To help ensure that similar cases are decided in a similar way, the amended *Immigration Act* gives the Chairperson the authority to issue guidelines. While guidelines are not binding on Members or Adjudicators, they serve as an important guide in examining often difficult issues.

In March of 1993, I issued the *Guidelines on Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution*, the IRB's first set of guidelines, to Refugee Division Members. The Guidelines provide helpful guidance to Members as they consider refugee claims made by women and examine the link between gender, the feared persecution and the grounds for refugee status as defined by the United Nations Convention. In presenting a claim to refugee status, it is not enough for a woman to say that she objects to a certain law or policy in her country of origin. It must be shown that the law or its application is persecutory or that the associated punishment is severe enough to violate fundamental human rights.

The issue of gender-related persecution has received international attention. For example, at the World Conference on Human Rights in Vienna in July, there was a broad convergence of concern regarding human rights violations against women. And in October, in Geneva, the Executive Committee of the United Nations' High Commission for Refugees (UNHCR) adopted a number of Canadian proposals in its *Conclusions on Refugee Protection and Sexual Violence*. These proposals were influenced by the IRB's new Guidelines on gender-related persecution. The *New York Times*, in reviewing Canada's approach to confronting gender-related persecution, commented, "... in this area of refugee protection, the United States might well look to Canada, which offers a reasonable model."

Last fall, in keeping with the Board's goal of continuous improvement, I commissioned Professor James Hathaway of Osgoode Hall Law School to conduct an independent review of some Refugee Division procedures and practices. The report, entitled *Rebuilding Trust: Report of the Review of Fundamental Justice in Information Gathering and Dissemination at the Immigration and Refugee Board*, was presented to me at the end of the year. I am committed to consulting widely with interested parties, both inside and outside the IRB, in shaping a response to Professor Hathaway's recommendations.

The Global Context

Last year, the international community continued its efforts to address the issue of migration. The *United Nations 1993 Population Fund Report* catalogued the movement of 100 million people. Of this number, the UNHCR estimated that 19.8 million were refugees.

While the United Nations pursues a broad range of economic, social and political responses to the problems of refugee flight, it believes the best solution is as simple as it is complex: the problem of refugee flight must be resolved in the country of origin.

During her visit to Canada in May, the United Nations High Commissioner for Refugees, Sadako Ogata, emphasized the magnitude of the problem posed by mass movements of people.

Recognizing the limitations of receiving countries to absorb all those who have been displaced, Mrs. Ogata proposed a two-track, complementary strategy. Receiving countries, she said, must continue to preserve and enhance their refugee protection systems. At the same time, refugee source countries must have assistance in preventing and resolving situations that cause flight.

Mrs. Ogata also acknowledged that some international movements of people are by those in search of a better life. This massive movement of people places pressures on refugee determination systems as some migrants look for new avenues into host countries. One possible consequence of this situation is the erosion of public confidence in the integrity of determination systems. I find this deeply troubling.

The international challenge of refugee protection is enormous. Progress is often slow. It is not unusual for advances in one area to be met by setbacks in another. Along with other members of the international community, we have an obligation to offer protection to those who flee persecution and to seek solutions to the causes of refugee flight. During Mrs. Ogata's visit to IRB Headquarters in Ottawa, I had the opportunity to reiterate the Board's commitment to provide protection to those in need.

As always, success in achieving this goal rests on our collective ability to blend national self-interest with the common interest of humankind.

Priorities for the Future

The effectiveness of Canada's refugee determination system is linked to its ability to respond to a changing national and international environment. This requires the IRB to constantly look to the future.

Within the Board, we will continue to examine new approaches and procedures that enable us to better coordinate the operations of the largest independent tribunal in Canada, and to enhance the quality of the decision making of our Members and Adjudicators. Their challenge is to rule on immigration and refugee cases with impartiality and sensitivity to the often difficult circumstances of the individuals involved.

The training of decision makers is crucial to an organization whose integrity is founded largely on the public's confidence in the quality of the decisions made. The Board will continue to allocate new resources to this essential component of its operations.

Because the IRB takes the issue of Member training very seriously, an Assistant Deputy Chairperson (ADC) was appointed with the sole responsibility of directing the training program for Members of the Refugee Division. The mandate of the ADC responsible for training is to build on the already extensive training program assembled by the Board. It is a program in which new Members, regardless of their previous backgrounds, are expected to participate.

Equally important to the quality of decisions made by Members of the Refugee Division is their access to accurate and reliable information on the conditions within countries from which claimants come.

In the past five years, the IRB has assembled one of the world's most extensive catalogues of information on the social, political and human rights conditions in all source countries. The information collected by the Documentation, Information and Research Branch (DIRB) is constantly shared with foreign and domestic refugee organizations. In fact, the UNHCR and the United States have paid tribute to Canada by choosing to model their refugee documentation and information systems after the program pioneered by the IRB.

Safeguarding the quality of the service provided by the DIRB, and of the computerized databases on which Members rely, remains a priority for the Board in the year ahead.

To successfully respond to a changing environment, it is essential for the Board to seek the advice and counsel of stakeholder groups within Canada and abroad. This does not mean that we will always see eye-to-eye on every issue. Free and open dialogue can, however, pave the way to effective and innovative responses to difficult issues.

I am confident that we will continue to enjoy the cooperation and willing assistance of everyone with an interest in immigration and refugee matters.

I would like to pay tribute to the contribution and dedication of the employees and Members of the Immigration and Refugee Board. Our mandate encompasses a great humanitarian challenge. The Board's work is anchored in and assessed through the prism of those fundamental Canadian values of fairness and compassion. Our organization is never far from the public eye and is often subjected to the most intense public scrutiny.

The fact that we have been able to build, in Canada, a refugee determination system that is highly-regarded internationally, is a testament to the women and men who serve on the Board and to those who work with us.

Indeed, a 1993 report prepared by the Trilateral Commission, a respected international think-tank of policy analysts, described the performance of our country's refugee determination system as "... both ambitious and the most successful in the world."

"Canada," it said, "has achieved what no other nation has been able to in the political asylum arena; it has a system that is timely and fair. These are the twin characteristics that are required if nations are to both uphold international refugee standards and discourage unfounded claims."

I believe that our continuous search for improvement is key to sustaining the confidence of the public and to ensuring the trust of those whose lives may depend on our decisions.

The coming year will no doubt hold new challenges and opportunities for the Immigration and Refugee Board. We are determined to work with all interested Canadians and to build on the progress we have made.

In the final analysis, we must always keep in view the human dimension of our task. Inevitably, the heart of the process is the story of a single individual - woman, man or child - and her or his quest for help. Our efforts to respond to the global dimension of the issue of migration are weakened if we fail to provide justice to the single individual who comes before us. Indeed, the way in which Canada responds to individuals in desperate circumstances tells us much about who we are as a community and what we can aspire to be as a nation.

THE IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD: BACKGROUND

The Immigration and Refugee Board (IRB) is an independent statutory tribunal created by Parliament under Part IV of the *Immigration Act*. The Chairperson of the Board reports to Parliament through the Minister of Citizenship and Immigration.

The IRB carries out three major functions: immigration inquiries and detention reviews; immigration appeals; and, refugee determination. It is committed to providing both fair and efficient proceedings to all persons appearing before it.

Decision making is carried out by three divisions whose functions are quite distinct: the Adjudication Division, the Immigration Appeal Division, and the Convention Refugee Determination Division.

The Adjudication Division conducts immigration inquiries and detention reviews for people believed to be inadmissible to, or removable from, Canada.

The Appeal Division hears appeals of refusals of sponsored applications for permanent residence and appeals against deportation orders issued against permanent residents. The Division also hears appeals made by persons in possession of valid visas seeking admission to Canada who have been detained, reported or ordered removed at ports of entry.

The Refugee Division deals exclusively with claims to Convention refugee status. It is responsible for determining refugee claims fairly and expeditiously, so that Canada can offer protection to Convention refugees, while discouraging those who make refugee claims for reasons other than a need for protection.

Claims to Convention refugee status made by persons in Canada are determined in accordance with the *Immigration Act*, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the 1951 Geneva Convention on the Status of Refugees and the 1967 Protocol to the Convention.

CONVENTION REFUGEE DETERMINATION DIVISION

The Convention Refugee Determination Division (CRDD) is committed to ensuring that all persons in Canada claiming to be refugees receive a fair and expeditious hearing.

A Senior Immigration Officer of Citizenship and Immigration Canada (CIC) determines whether the claimant is eligible to claim Convention refugee status. If eligible, claimants are referred to the Refugee Division of the IRB for determination. Claims are usually heard by a two-Member panel.

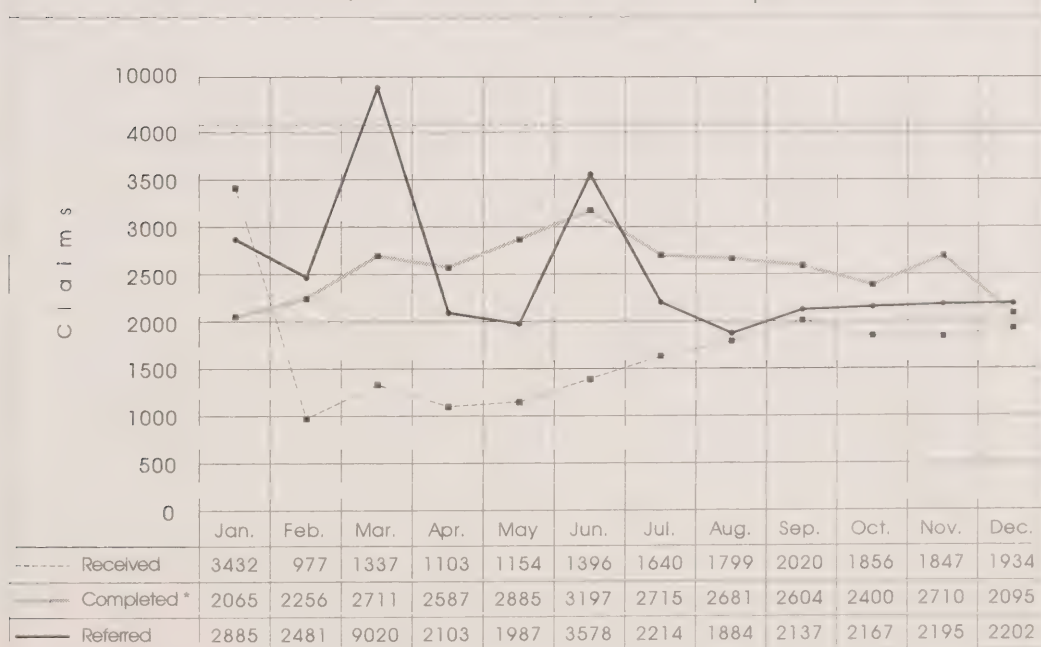
In some cases, a positive decision can be granted without a hearing. Referred to as the expedited process, it initially applied to claims from those countries from which a high number of claimants were being accepted. Last year, the process was extended to claims likely to result in positive decisions from all countries. Such claims are dealt with in an informal manner by a single Member after the facts of the case have been agreed to by the claimant, the claimant's counsel and one of the Board's Refugee Hearing Officers.

Issues Affecting the Division

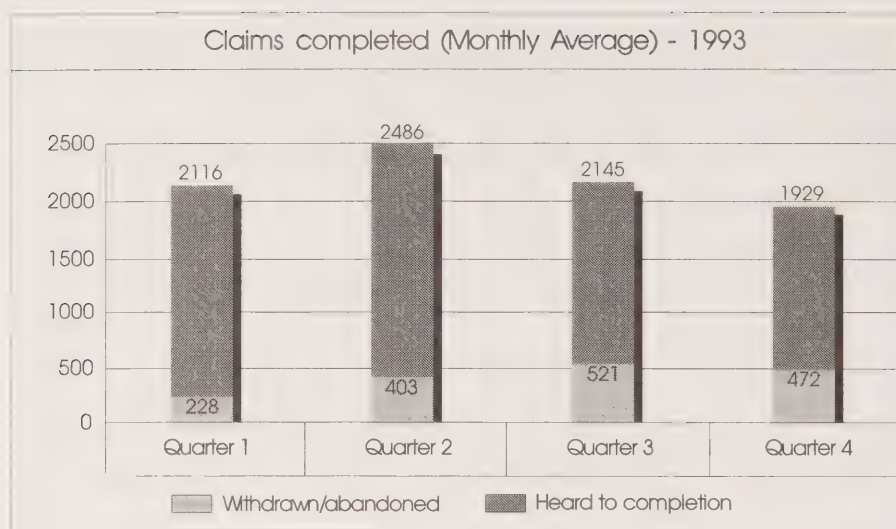
The Refugee Division's workload is heavily influenced by global factors. Events or situations in various parts of the world may cause large numbers of people to leave their countries of origin, and the actions and policies of other countries that traditionally receive refugee claimants may determine how many claimants choose Canada as their destination.

The Refugee Division received 35,584 claims in 1993 - an increase of 4,600, or 15 per cent, over 1992. The increase was due to amendments to the *Immigration Act* that eliminated the initial hearing stage of the refugee determination process. As a result, approximately 17,000 transitional claims, which had been pending at the initial hearing stage, were transferred from Citizenship and Immigration Canada to the Refugee Division during the first half of the year.

Claims received, referred and heard to completion - 1993



*Including withdrawals/abandonments



Of the 25,549 claims concluded in 1993, 14,101 (55 per cent) claimants were granted Convention refugee status while 11,448 (45 per cent) were denied. A further 5,004 claims were withdrawn or abandoned. The rate of withdrawal and abandonment was higher than in previous years, partly because of the processing of transitional claims. Processing time from referral to final decision averaged seven

and a half months. At the end of 1993, almost 20,000 claims were awaiting a hearing or final decision.

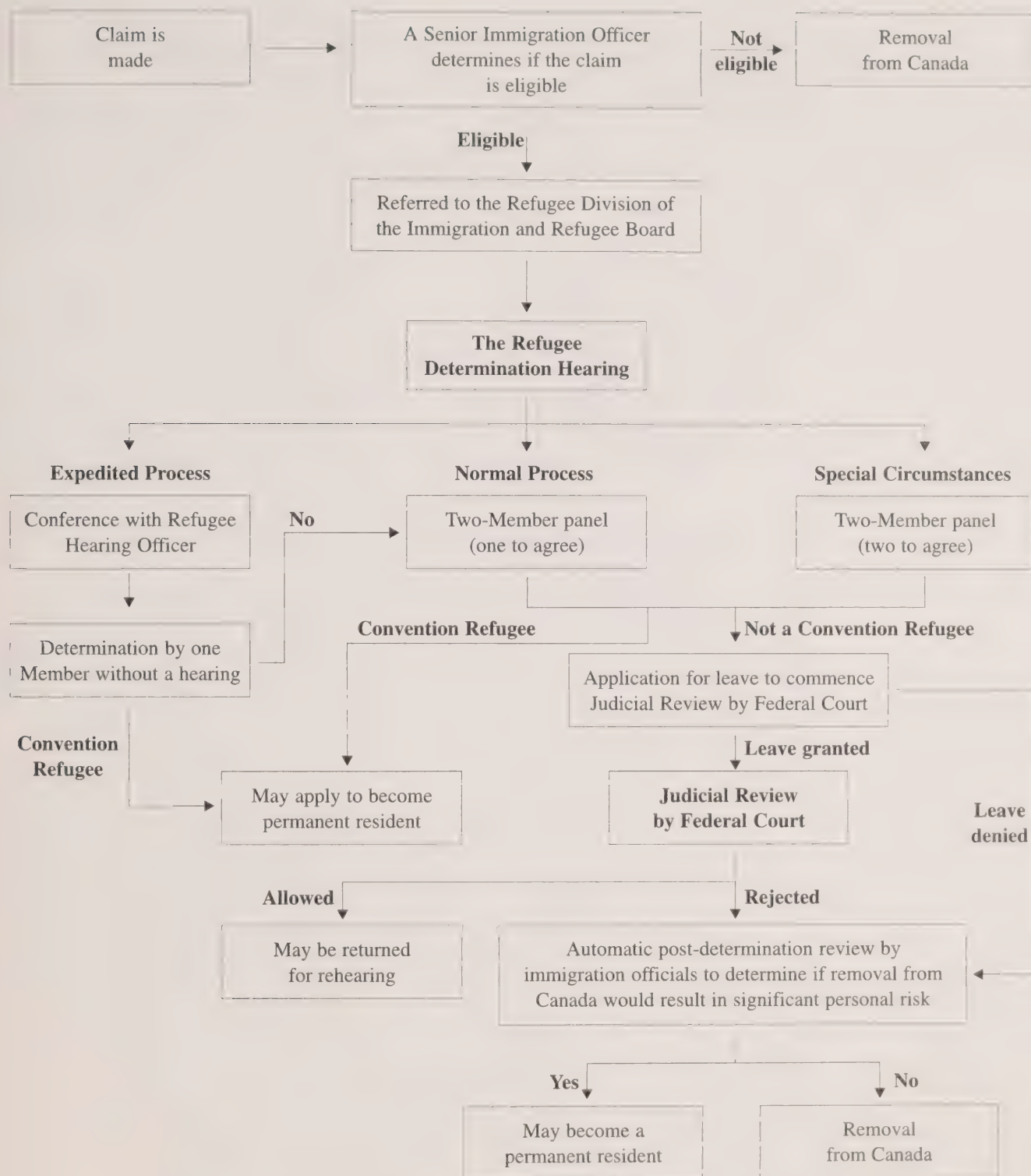
Sri Lanka, the republics of the former USSR and Somalia remain the top source countries for refugee claims in 1993. Claims from Pakistan, China, Lebanon and El Salvador were down considerably, while those from Israel, India and Bangladesh rose significantly.

Major Source Countries - 1993 by region									
Ottawa/Atlantic		Quebec		Ontario		B.C./Prairies		National	
USSR*	659	USSR*	877	Sri Lanka	4406	India	505	Sri Lanka	5150
Somalia	482	Bangladesh	775	Somalia	2603	Iran	309	USSR*	3777
Israel	87	Israel	723	USSR*	1985	USSR*	256	Somalia	3324
Cuba	86	Pakistan	681	Israel	965	El Salvador	205	Israel	1894
Iran	75	Sri Lanka	649	Iran	919	China	193	India	1803
Poland	64	Romania	641	India	807	Guatemala	182	Iran	1626
Lebanon	51	Haiti	531	Yugoslavia**	732	Pakistan	177	Pakistan	1158
Yugoslavia **	53	Peru	494	China	629	Yugoslavia**	123	Yugoslavia**	1001
Romania	43	India	483	Lebanon	358	Israel	119	Bangladesh	953
Zaire	40	Lebanon	382	Sudan	339	Somalia	86	China	886

* Former USSR, including Armenia, Azerbaijan, Belarus, Estonia, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Moldova, Russia, Tajikistan, Turkmenistan, Ukraine, Uzbekistan.

** Former Yugoslavia, including Bosnia-Herzegovina, Croatia, Macedonia and Slovenia.

THE CONVENTION REFUGEE DETERMINATION DIVISION PROCESS



At any time during the process, a person can apply to the Minister for an exemption from a regulation or for admission to Canada due to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

THE ADJUDICATION DIVISION

The Adjudication Division became part of the Immigration and Refugee Board on February 1, 1993, with the coming into force of amendments to the *Immigration Act*.

The legislated mandate of the Division is to conduct immigration inquiries and detention reviews in accordance with the *Immigration Act* and Regulations, the *Adjudication Rules* and the principles of natural justice.

All immigration inquiries and detention reviews are adversarial in nature. The Adjudicator is an independent decision maker who presides at the proceedings as a one-member tribunal. The Minister of Citizenship and Immigration is represented by a Case Presenting Officer and the person subject to the inquiry or detention review has the right to be represented by counsel.

Inquiries are held, at the request of CIC officials, to determine whether persons are to be admitted to, or removed from, Canada. Persons who are subject to an inquiry may be seeking admission to Canada at a port of entry, or may be in Canada and alleged to be in contravention of the *Immigration Act*.

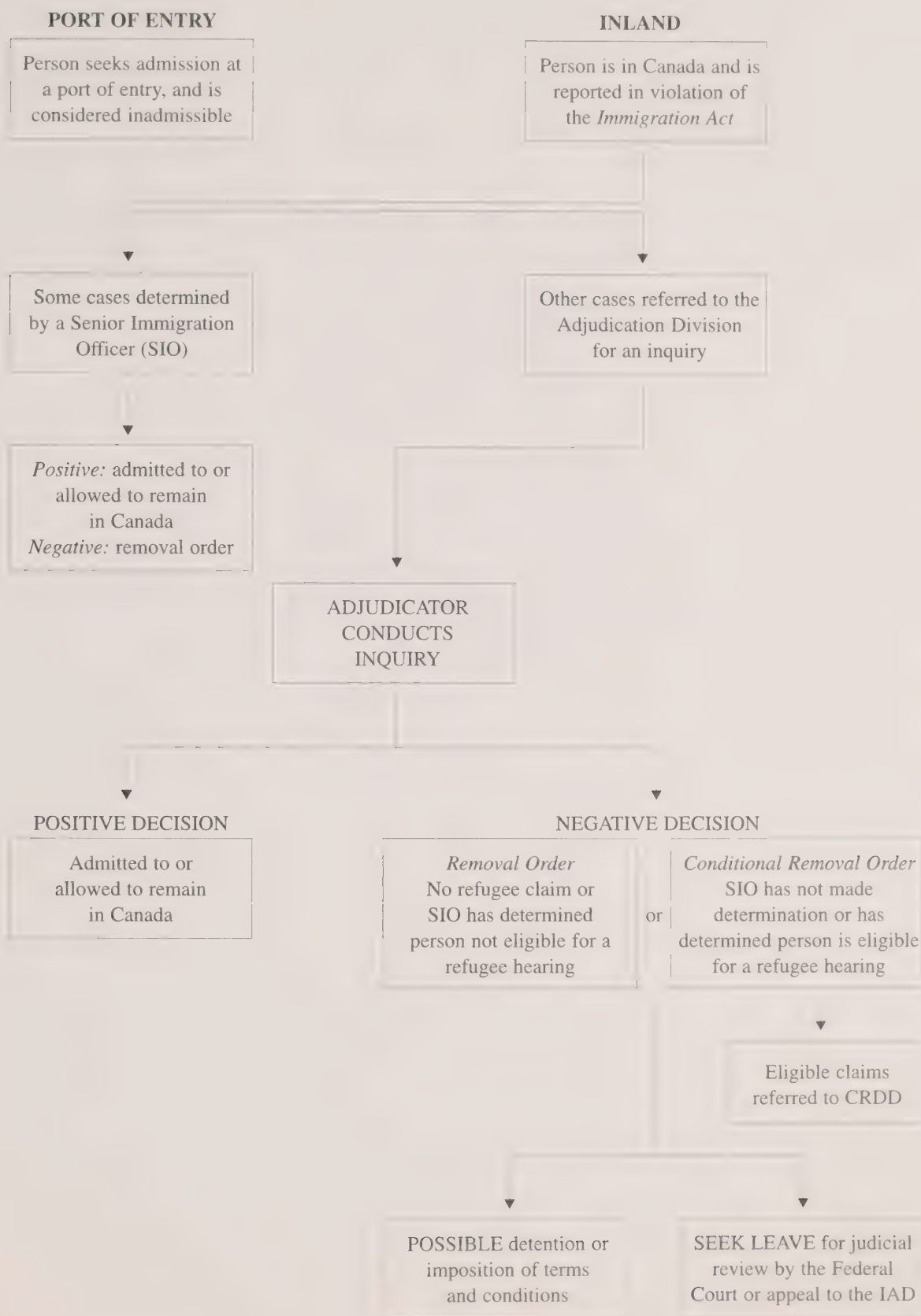
Detention reviews are held for persons who have been detained by CIC because they are considered unlikely to appear for an examination, inquiry or removal, or are considered a danger to the public. Detention reviews are required for all persons detained for more than 48 hours.

A decision made by an Adjudicator is considered quasi-judicial, and, therefore, can only be altered or overturned by a court of competent jurisdiction, such as the Immigration Appeal Division of the IRB or the Federal Court of Canada.

When it was transferred, the Adjudication Division had 1,427 inquiries in progress. During the eleven-month period from February to December 1993, there were 10,509 inquiries and 6,400 detention reviews concluded for a total of 16,909 decisions. Fewer inquiries, but many more detention reviews have been concluded than forecast. At the end of December 1993, there were 365 inquiries in progress.

Improvements in operational efficiency and implementation of innovative methods will allow the Adjudication Division to keep abreast of the growing workload without an increase in resources. For example, two regions have held inquiries through video conference to reduce travel time and operational costs for both the Board and other parties involved in the inquiry. This approach will be extended to other areas. Since legislation now allows inquiries to be held in the absence of the person concerned, plans are being developed to conduct some inquiries through a paper process.

THE ADJUDICATION DIVISION - PROCESS



IMMIGRATION APPEAL DIVISION

The Immigration Appeal Division (IAD) is a court of record with a mandate to hear:

- appeals by Canadian citizens or permanent resident sponsors against the refusal by CIC officials of an application for permanent residence made by a close family member (about 69 per cent of appeals);
- appeals from removal orders issued by the Board's Adjudicators or CIC officials (these account for about 30 per cent of immigration appeals) against permanent residents who have been convicted of a serious crime in Canada, who have made material misrepresentation on their application for permanent residence, or who have not complied with the terms and conditions of their landing; and
- appeals by the Minister of Citizenship and Immigration against decisions either to grant admission to, or not to order the removal of, persons who were the subject of an immigration inquiry (accounting for about one per cent of appeals).

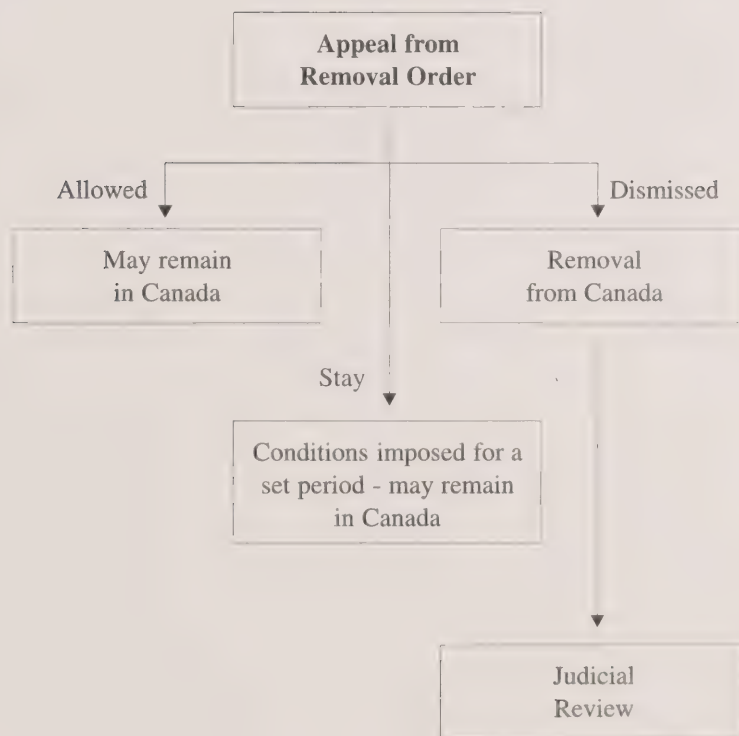
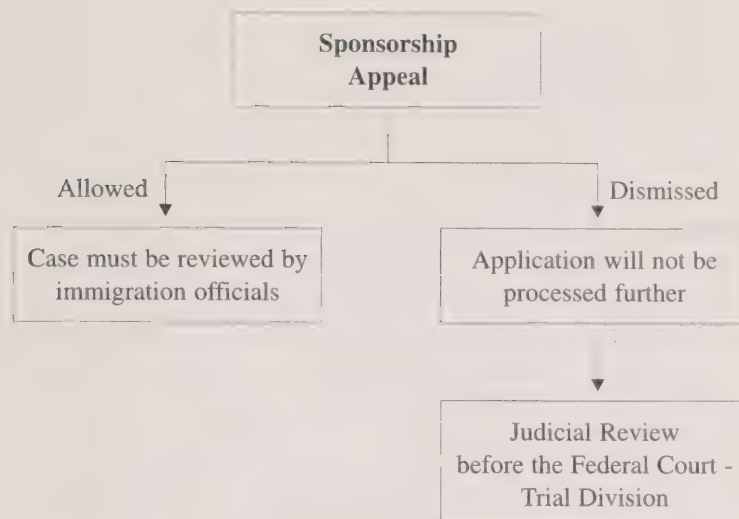
Issues Affecting the Division

Appeals made to the IAD result directly from decisions to refuse applications for landing of family members of Canadian citizens or permanent residents, and from removal orders made by Adjudicators or CIC officials. Those who appeal to the Division represent a small percentage of the total number of removal orders issued or of refused applications for admission. Increases in landings and removal activity in recent years may explain the increase in the caseload of the Division. As a result of changes to the *Immigration Act*, appeals can now be heard by a single Member, rather than by a three-Member panel.

The Appeal Division began 1993 with a pending caseload of 1,768 appeals and related matters from 1992. During the year, it received 2,077 new cases of which 638 were appeals from removals, 1,432 were appeals from sponsors, and seven were appeals from the Minister. Of these cases, 313 were withdrawn during the year, most in the family-class sponsor category.

During 1993, 1,357 cases were finalized. A total of 2,494 appeals and related actions were pending at year-end.

THE IMMIGRATION APPEAL DIVISION PROCESS



ORGANIZATION OF THE BOARD

The Chairperson is the IRB's chief executive officer. The Board's three Divisions are integrated administratively to make the most efficient use of facilities and services available.

One Member from the Appeal Division and one from the Refugee Division can be designated as Deputy Chairpersons. Assistant Deputy Chairpersons head the Refugee and Appeal Divisions of the Board in its regional offices.

Under the *Immigration Act*, the Appeal Division may consist of not more than thirty permanent full-time Members; there is no limit on the number of Members for the Refugee Division. Members are appointed by Governor-in-Council for terms of up to seven years.

The Adjudication Division is headed by a Director General with a Director responsible for each of the three regions. Adjudicators are appointed pursuant to the *Public Service Employment Act* to carry out the duties required under the *Immigration Act*.

Management and administrative support staff at the national, regional and district levels provide program resourcing, coordination and monitoring, as well as staff training. This support to the Board is provided under the direction of the Executive Director. The main employee groups, and their separate responsibilities, are as follows:

- The Director General of Operations, Policy and Planning provides overall supervision of program support to the Board. Regional Directors and District Managers provide program support to Members and Adjudicators.
- The General Counsel, Legal Services, provides advice and/or opinions on matters of procedure, substantive issues of law or interpretation of legislative provisions, and compiles and maintains an index of the Board's jurisprudence.
- The Director General, Documentation, Information and Research, provides information on human rights and refugee issues to assist decision makers, and also administers the *Access to Information* and *Privacy Acts*.
- The Director, Information Systems, provides informatics support.
- The Director General, Finance and Administration, provides financial, management and administrative support.
- The Director, Personnel, is responsible for human resource services.
- The Director, Communications, is responsible for coordinating communications.

The Immigration and Refugee Board has its head office in the National Capital Region. Regional offices are located in Montreal, Toronto and Vancouver. District offices are located in Calgary and Ottawa. IRB offices in Halifax and St. John's report to the Ottawa district office. Cases are processed in other municipalities throughout Canada.

**IRB RESOURCE
SUMMARY**

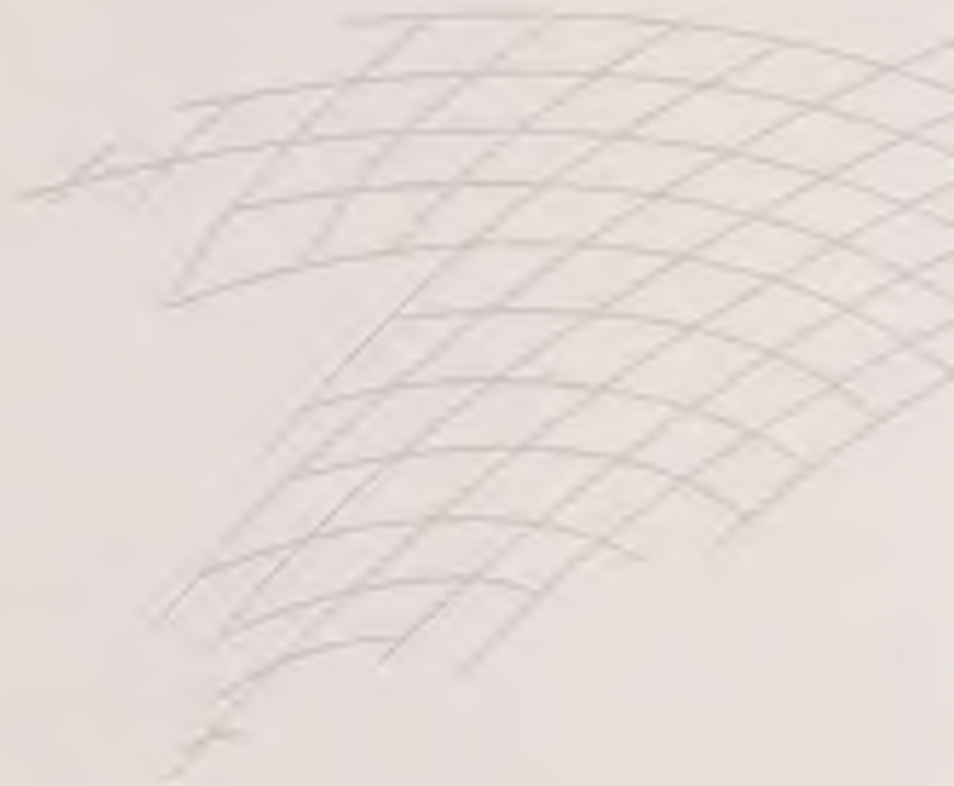
1992/93 Fiscal Year

	Reference Level
Main Estimates	\$ 90,280,000
TOTAL	\$ 90,280,000

1993-94 Fiscal Year

	Reference Level
Main Estimates	\$ 90,545,000
TOTAL	\$ 90,545,000





**SOMMAIRE
DES RESSOURCES
DE LA CISR**

Exercice 1992 - 1993

Niveau de référence

\$ 90 280 000

Budget des
dépenses principal

TOTAL

\$ 90 280 000

Exercice 1993 - 1994

Niveau de référence

\$ 90 545 000

Budget des
dépenses principal

TOTAL

\$ 90 545 000

La présidente est le premier dirigeant de la CISR. Les trois sections de la Commission sont associées sur le plan administratif afin d'assurer l'utilisation la plus efficace possible des locaux et des services offerts.

Un commissaire de la Section d'appel et un commissaire de la Section du statut de réfugié peuvent être nommés vice-présidents. En outre, des vice-présidents adjoints dirigent la Section du statut de réfugié et la Section d'appel dans les bureaux régionaux de la Commission.

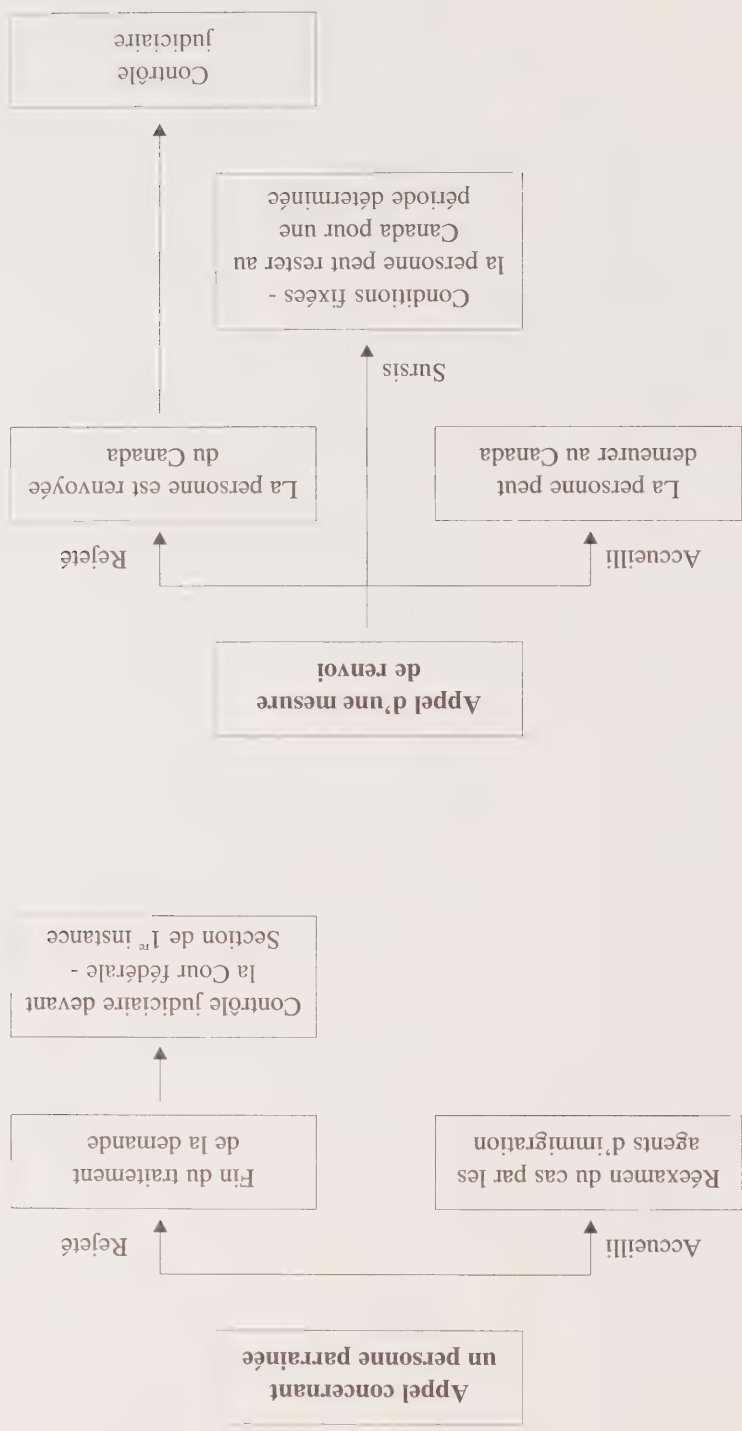
Aux termes de la *Loi sur l'immigration*, la Section d'appel ne peut comprendre plus de trente commissaires titulaires à plein temps; aucune limite n'est fixée pour la Section du statut. Le gouverneur en conseil nomme les commissaires pour un mandat maximal de sept ans.

La Section d'arbitrage a à sa tête une directrice générale, et un directeur est chargé de chacune des trois régions. Les arbitres, nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, doivent exercer les fonctions prescrites par la *Loi sur l'immigration*.

Le personnel de soutien de la gestion et de soutien administratif, au palier national, dans les régions et dans les districts, assure le renouvellement des ressources, la coordination et le suivi ainsi que la formation du personnel. Le directeur exécutif est responsable du soutien fourni à la Commission. Les principaux groupes d'employés assument les responsabilités suivantes :

- Le directeur général. Opérations, politiques et planification, assure la supervision générale du soutien fourni aux travaux de la Commission. Les directeurs régionaux et les gestionnaires de district fournissent les services de soutien aux commissaires et aux arbitres.
 - L'avocat général. Services juridiques. donne avis et conseils sur des questions de procédure, des questions juridiques de fond ou l'interprétation de dispositions législatives et tient un recueil de la jurisprudence de la Commission.
 - Le directeur général. Documentation, information et recherches, fournit des renseignements sur les droits de la personnes et les questions touchant aux réfugiés, afin de venir en aide aux décideurs. De plus, il applique les *Lois sur l'accès à l'information* et sur la protection des renseignements personnels.
 - Le directeur. Systèmes informatiques, assure le soutien informatique.
 - Le directeur général. Finances et administration, fournit des services de soutien en matière de finances, de gestion et d'administration.
 - La directrice. Personnel, est responsable des ressources humaines.
 - Le directeur. Communications, coordonne les communications.
- Le siège de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est situé dans la région de la Capitale nationale. Elle a des bureaux régionaux à Montréal, à Toronto et à Vancouver et des bureaux de district à Calgary et à Ottawa. Les bureaux de la CISR à Halifax et à St. John's relèvent du bureau de district d'Ottawa. Des cas sont entendus dans d'autres municipalités au Canada.

LA SECTION D'APPEL PROCESSUS



SECTION D'APPEL DE

L'IMMIGRATION

La Section d'appel de l'immigration (SAI)

est une cour d'archives qui a le mandat

d'entendre :

- les appels interjetés par des répondants, citoyens canadiens ou résidents permanents, contre le refus par des responsables de CIC d'accorder le droit d'établissement à un proche parent (environ 69 % des appels);

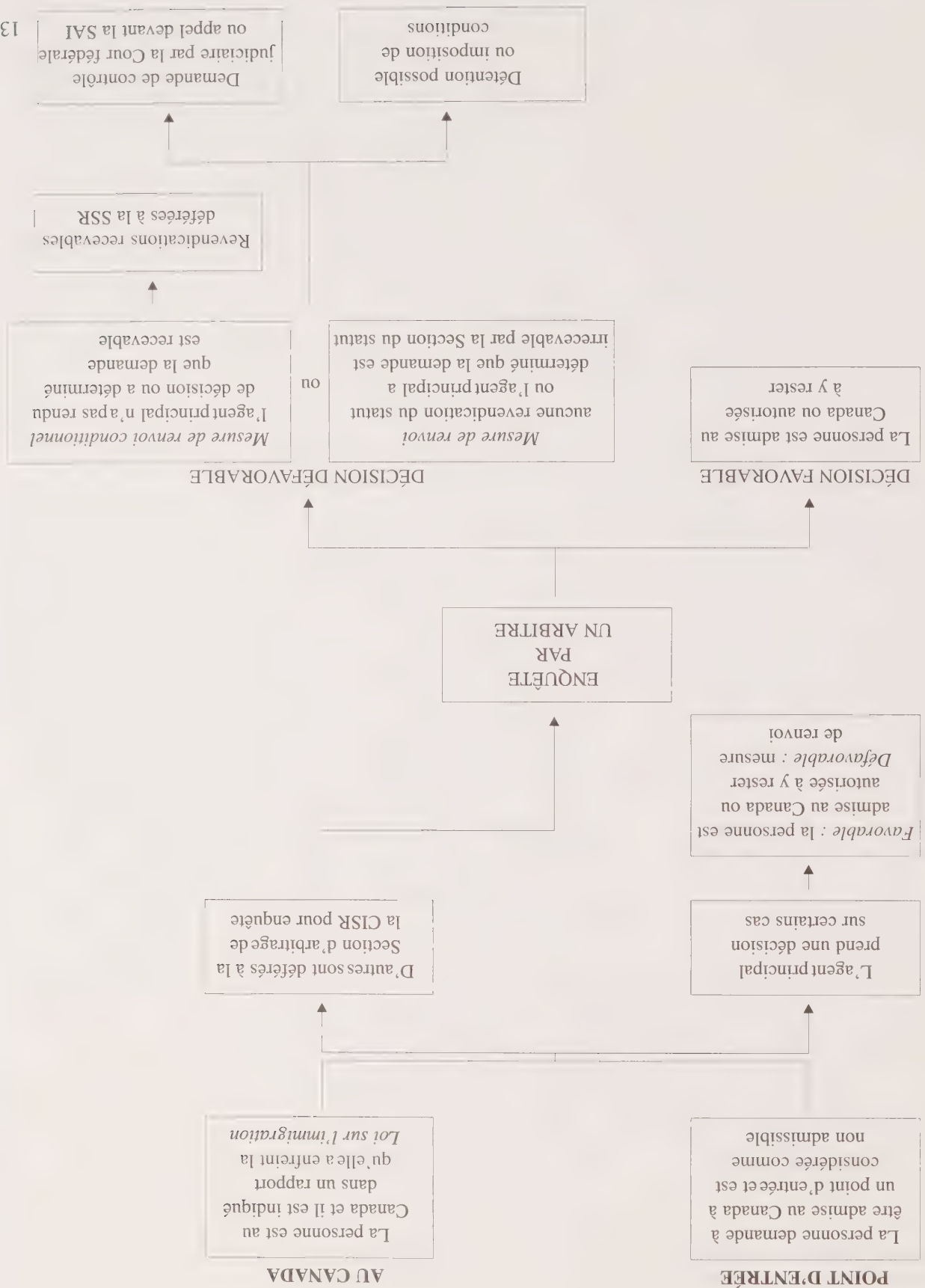
- les appels de mesures de renvoi prises par des arbitres de la Commission ou des responsables de CIC (ce qui représente environ 30 % des appels en matière d'immigration) contre des résidents permanents qui ont été reconnus coupables d'une infraction grave au Canada, qui ont présenté des faits erronés lors de leur demande de résidence permanente ou qui ne se sont pas conformés aux conditions d'octroi du droit d'établissement;
- les appels interjetés par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration contre des décisions d'accorder l'admission à des personnes ayant fait l'objet d'une enquête en matière d'immigration ou de ne pas les trapper de renvoi (environ 1 % des appels).

Facteurs influant sur la Section d'appel

Les appels interjetés devant la Section d'appel découlent directement du rejet de demandes d'immigration de proches parents de citoyens canadiens ou de résidents permanents et de mesures de renvoi prises par des agents d'immigration ou des arbitres. Seule une faible proportion des mesures de renvoi qui sont prises ou des demandes d'immigration qui sont rejetées donnent lieu à des appels devant la Section d'appel. L'augmentation du nombre de personnes ayant reçu le droit d'établissement et des activités de renvoi au cours des dernières années pourraient expliquer la hausse du volume de travail de la Section d'appel. Par suite des modifications apportées à la *Loi sur l'immigration*, les appels peuvent désormais être entendus par un seul commissaire plutôt que trois.

Au début de 1993, 1 768 appels et cas connexes de 1992 étaient en instance devant la Section d'appel. Au cours de l'année, 2 077 nouveaux cas lui ont été soumis, dont 638 appels de mesures de renvoi, 1 432 appels de répondants et sept appels du ministre. De ce nombre, il y a eu 313 retraits au cours de l'année, dont la majorité découlait de demandes parrainées d'un parent. Au cours de 1993, 1 357 cas ont été réglés et 2 494 appels et cas connexes étaient en instance à la fin de l'année.

LA SECTION D'ARBITRAGE - PROCESSUS



La Section d'arbitrage fait partie de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié depuis le 1^{er} février 1993, date d'entrée en vigueur des modifications apportées à la *Loi sur l'immigration*.

La Section d'arbitrage a le mandat de tenir des enquêtes en matière d'immigration et de procéder à l'examen des motifs de détention, conformément à la *Loi sur l'immigration*, à son règlement d'application, aux *Règles de la section d'arbitrage* et aux principes de justice naturelle.

Les enquêtes en matière d'immigration et l'examen des motifs de détention se déroulent selon un processus contradictoire. L'arbitre est un décideur indépendant qui siège seul. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration est représenté par un agent chargé de présenter les cas et la personne qui fait l'objet de l'enquête ou de l'examen des motifs de détention a le droit d'être représentée par un conseil.

Les enquêtes sont tenues à la demande d'agents d'immigration et visent à déterminer s'il y a lieu d'admettre certaines personnes au Canada ou de les renvoyer. Font l'objet d'une enquête les personnes qui pourraient avoir demandé l'admission au Canada à un point d'entrée ou qui se trouvent au Canada et qui auraient enfreint la *Loi sur l'immigration*.

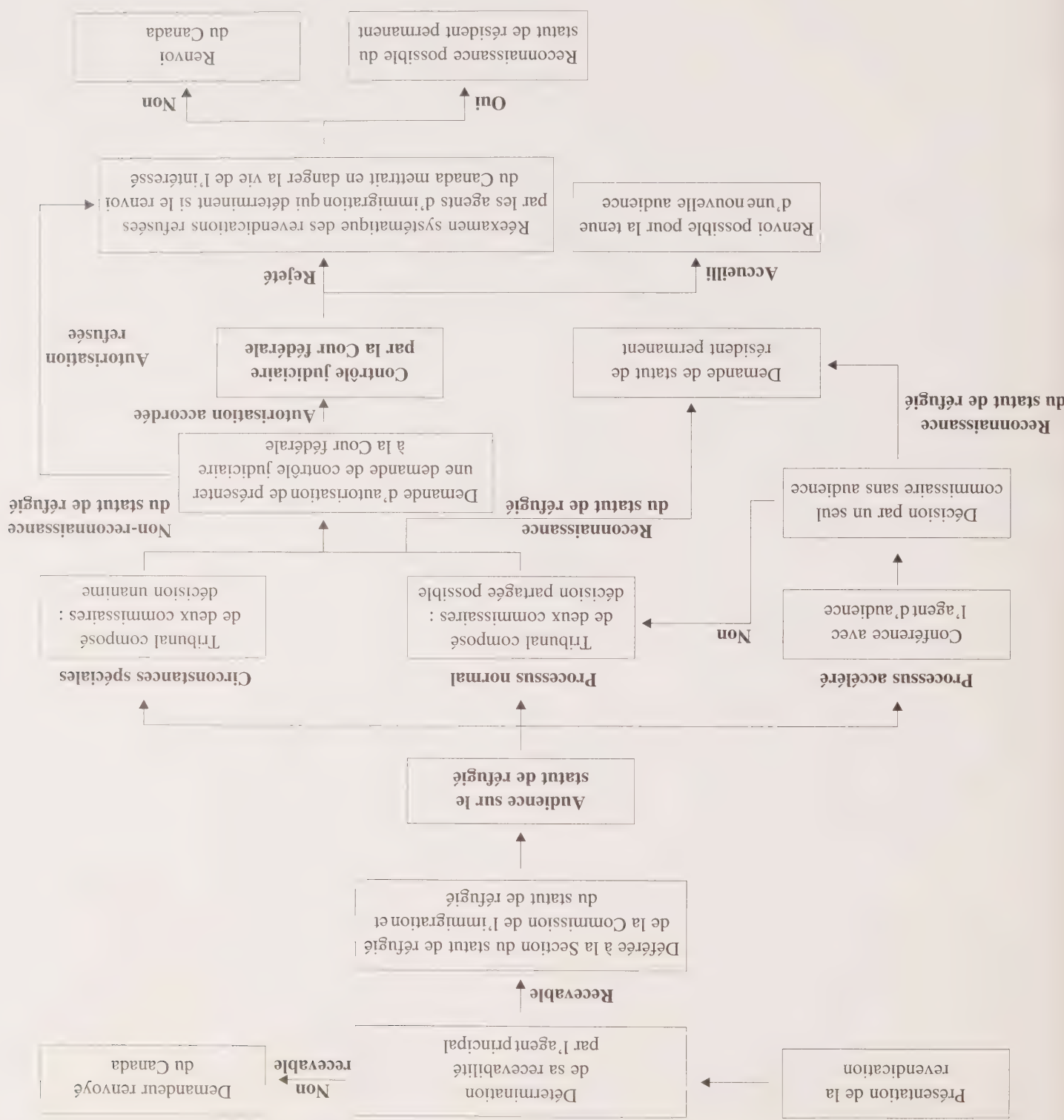
Il y a examen des motifs de détention des personnes détenues par CIC parce qu'il est estimé qu'elles ne se présenteront pas à l'interrogatoire ou à l'examen, n'obtempéreront pas à une mesure de renvoi ou constituent une menace pour la sécurité publique. Il doit y avoir examen des motifs de la détention de toute personne gardée pendant plus de 48 heures.

L'arbitre rend des décisions quasi-judiciaires, qui ne peuvent donc être modifiées ou infirmées que par une cour compétente, telle que la Section d'appel de l'immigration de la CISR ou la Cour fédérale du Canada.

Au moment du transfert de la Section d'arbitrage, 1 427 enquêtes étaient en cours. Pendant onze mois, de février à décembre 1993, la Section d'arbitrage a tenu 10 509 enquêtes et procédé à 6 400 examens des motifs de détention, ce qui représente 16 909 décisions au total. Il y a eu moins d'enquêtes que prévu, mais les prévisions ont été largement dépassées pour ce qui est de l'examen des motifs de détention. À la fin de décembre 1993, 365 enquêtes étaient en cours.

Grâce à l'amélioration de l'efficacité opérationnelle et à la mise en application de méthodes innovatrices, la Section d'arbitrage pourra continuer de s'acquitter de sa charge de travail croissante sans augmenter ses ressources. Par exemple, deux bureaux régionaux ont tenu des enquêtes au moyen de conférences vidéo, afin de réduire le temps de déplacement et les coûts opérationnels, tant pour la Commission que pour les autres parties intéressées. Cette méthode sera utilisée dans d'autres régions. Comme la Loi prévoit désormais la tenue d'enquêtes en l'absence de l'intéressé, l'examen des dossiers est une formule d'enquête envisagée dans certains cas.

LA SECTION DU STATUT DE RÉFUGIÉ - PROCESSUS



Pendant le processus, toute personne intéressée peut demander au ministre de lui accorder une dispense d'application d'un règlement ou de faciliter son admission au Canada pour des raisons d'ordre humanitaire.

Principaux pays sources de réfugiés - 1993

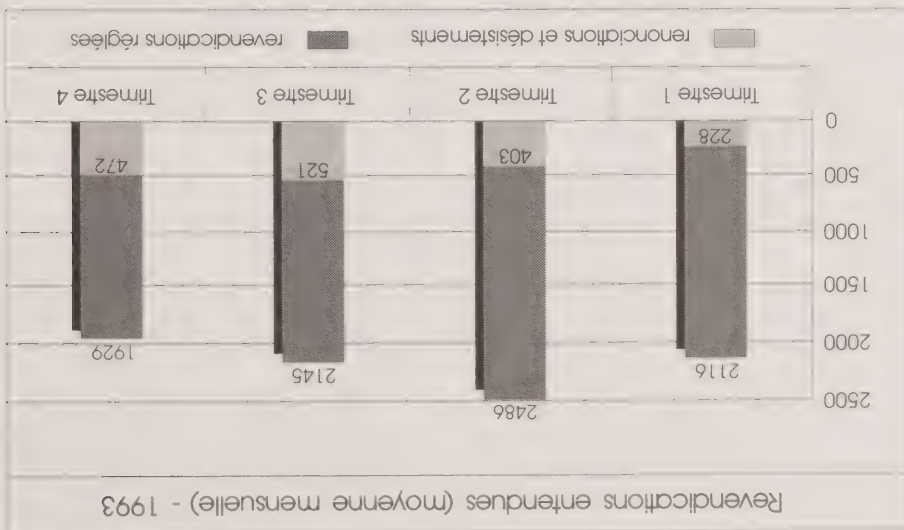
par région

Ottawa/Atlantique	Québec	Ontario	C.-B./Prairies	National
URSS* 659	URSS* 877	Sri Lanka 4406	Inde 505	Sri Lanka 5150
Somalie 482	Bangladesh 775	Somalie 2603	Iran 309	URSS* 3777
Israël 87	Israël 723	URSS* 1985	URSS* 256	Somalie 3324
Cuba 86	Pakistan 681	Israël 965	El Salvador 205	Israël 1894
Iran 75	Sri Lanka 649	Iran 919	Chine 193	Inde 1803
Pologne 64	Roumanie 641	Inde 807	Guatemala 182	Iran 1626
Liban 51	Haïti 531	Yougoslavie** 732	Pakistan 177	Pakistan 1158
Yougoslavie** 53	Pérou 494	Chine 629	Yougoslavie** 123	Yougoslavie** 1001
Roumanie 43	Inde 483	Liban 358	Israël 119	Bangladesh 953
Zaire 40	Liban 382	Soudan 339	Somalie 86	Chine 886

* Ex-URSS y compris Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Estonie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan
 ** Ex-Yougoslavie, y compris Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine et Slovénie.

En 1993, 25 549 revendications ont été réglées; le statut de réfugié au sens de la Convention a été accordé dans 14 101 cas (55 %) et refusé dans 11 448 (45 %). De plus, il y a eu 5 004 renoncements et désistements. Le taux de renoncements et de désistements était plus élevé que par le passé, notamment à cause des revendications traitées suivant les mesures transitoires. Le délai moyen de traitement des revendications, de la transmission au prononcé de la décision, était de sept mois et demi. À la fin de 1993, il y avait près de 20 000 revendications en attente de décision.

Le Sri Lanka, les républiques de l'ex-URSS et la Somalie étaient toujours au nombre des principaux pays sources de réfugiés en 1993. Il y a eu une baisse importante du nombre de revendications présentées par des ressortissants du Pakistan, de la Chine, du Liban et du Salvador, mais une hausse marquée dans le cas d'Israël, de l'Inde et du Bangladesh.



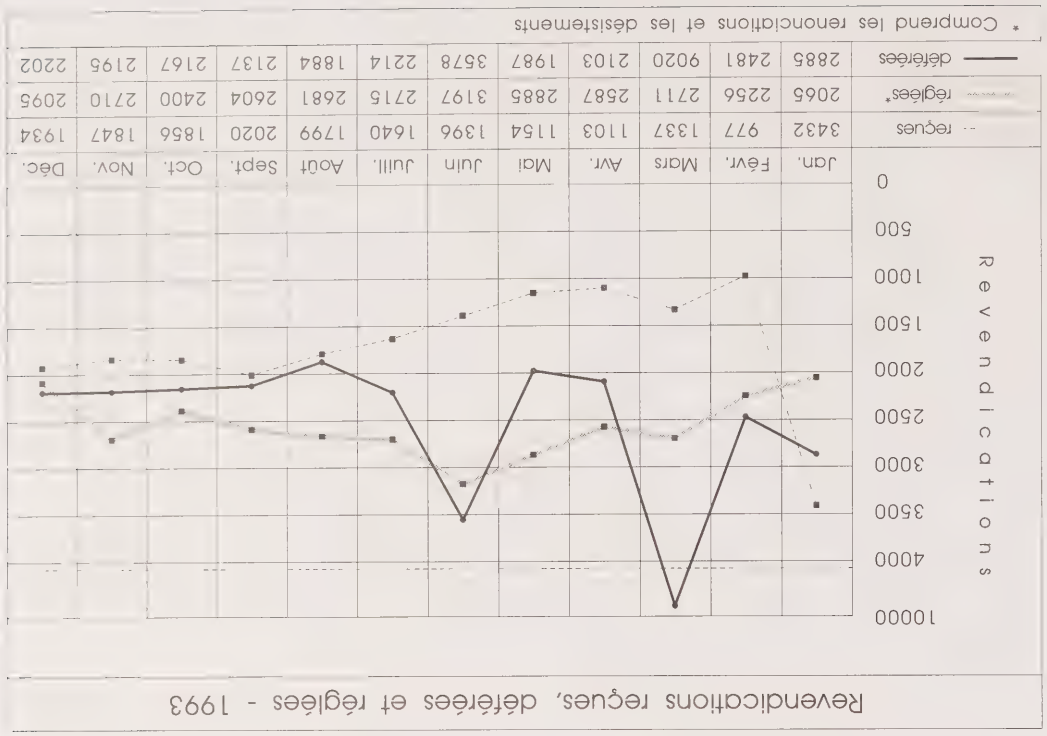
SECTION DU STATUT DE RÉFUGIÉ

La Section du statut de réfugié (SSR) veille à l'audition rapide et équitable des revendications du statut de réfugié présentées par des personnes au Canada.

Un agent d'immigration principal de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) détermine si la revendication du demandeur est recevable. Le cas échéant, la revendication est déferée à la Section du statut de la CISR qui rend une décision. Généralement, un tribunal composé de deux commissaires entend les revendications.

Dans certains cas, une décision favorable peut être rendue sans la tenue d'une audience, si la revendication est traitée selon le processus accéléré. Initialement, cette méthode était appliquée aux revendications présentées par des ressortissants de pays d'où venait une forte proportion de demandeurs auxquels était reconnu le statut de réfugié. L'an dernier, l'application de cette méthode a été étendue aux revendications susceptibles d'être acceptées, présentées par des ressortissants de tous les pays. Ces revendications sont examinées sans forme-llisme par un seul commissaire, une fois que le demandeur, son conseil et un agent d'audience de la Commission ont convenu des faits s'y rapportant.

La Section du statut a reçu 35 584 revendications en 1993, soit 4 600 ou 15 % de plus qu'en 1992. La hausse est attribuable aux modifications apportées à la Loi sur l'immigration, qui ont entraîné l'élimination de l'étape de l'instruction préliminaire. Par conséquent, 17 000 revendications à traiter suivant les mesures transitoires, qui devaient faire l'objet d'une instruction préliminaire, ont été déferées à la Section du statut par Citoyenneté et Immigration Canada pendant la première moitié de l'année.



Facteurs influant sur la Section du statut

Le contexte international influe considérablement sur la charge de travail de la Section du statut. En effet, des événements qui surviennent ou des situations qui se présentent dans différentes parties du monde peuvent inciter de nombreuses personnes à quitter leur pays d'origine. Par ailleurs, le nombre de demandeurs qui choisissent le Canada comme destination peut varier suivant les mesures et les politiques des pays qui accueillent habituellement des demandeurs du statut de réfugié.

LA COMMISSION
DE
L'IMMIGRATION
ET DU STATUT
DE RÉFUGIÉ :
RENSEIGNEMENTS
GÉNÉRAUX

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) est un tribunal indépen-
dant constitué par le Parlement aux termes
de la partie IV de la *Loi sur l'immigration*.
La présidente de la Commission rend des
comptes au Parlement par l'entremise du
ministre de la Citoyenneté et de
l'Immigration.

La Section d'appel entend les appels du rejet
de demandes parrainées de résidence perma-
nente et de mesures d'expulsion prises con-
tre des résidents permanents. Elle entend
aussi les appels interjetés par des personnes
titulaires d'un visa en cours de validité qui
ont été détenues, ont fait l'objet d'un rapport
ou ont été frappées d'une mesure de renvoi à
un point d'entrée lorsqu'elles ont demandé
l'admission au Canada.

La Section du statut entend uniquement les
revendications du statut de réfugié au sens
de la Convention. Elle doit procéder rapide-
ment à l'audition équitable des revendica-
tions du statut de réfugié, afin que le Canada
puisse offrir une protection aux réfugiés au
sens de la Convention, tout en décourageant
les demandeurs qui cherchent à entrer au
pays pour d'autres motifs.

La Section du statut détermine le bien-fondé
des revendications du statut de réfugié au
sens de la Convention présentées par des
personnes au Canada conformément à la *Loi*
sur l'immigration, à la *Charte canadienne*
des droits et libertés et à la *Convention de*
1951 et au Protocole de 1967 relatifs au
statut des réfugiés.

Les décisions sont rendues par trois sections
distinctes : la Section d'arbitrage, la Section
d'appel de l'immigration et la Section du
statut de réfugié.

La Section d'arbitrage tient des enquêtes en
matière d'immigration et procède à
l'examen des motifs de détention de per-
sonnes qui ne seraient pas admissibles au
Canada ou qui pourraient être renvoyées du
pays.

La sauvegarde de la qualité du service que fournit la DGDIR ainsi que des bases de données informatisées qu'utilisent les commissaires demeurera une question prioritaire pour la Commission au cours de l'année à venir.

Pour suivre l'évolution de la situation, il est essentiel que la Commission recherche les conseils de groupes d'intervenants, au Canada et à l'étranger. Cela ne veut pas dire que nous serons toujours d'accord sur chaque point. Un dialogue ouvert et franc peut toutefois ouvrir la voie à des réponses efficaces et innovatrices aux questions difficiles.

J'ai bon espoir que nous continuerons de bénéficier de la collaboration et de l'aide spontanée de tous ceux qui se soucient des questions relatives à l'immigration et au statut de réfugié.

J'aimerais rendre hommage à la contribution et au dévouement des employés et des membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Une mission humanitaire d'envergure s'inscrit dans le mandat de notre organisation. Notre travail est ancré dans les valeurs canadiennes fondamentales que sont l'impartialité et la compassion, et il est évalué à la lumière de ces valeurs. Il s'agit d'une organisation que le public surveille souvent de très près.

Que nous ayons pu édifier au Canada un système de détermination du statut de réfugié qui est tenu en haute estime dans le monde entier témoigne de la valeur des femmes et des hommes qui siègent à la Commission et de ceux qui travaillent avec nous. En fait, la Commission trilatérale, un groupe international réputé dont la tâche consiste à analyser des politiques, a écrit dans un rapport qu'elle a rédigé cette année que le système canadien de détermination du statut de réfugié est à la fois ambitieux et le plus fructueux au monde.

Le Canada, indique la Commission trilatérale, a réussi ce qu'aucun autre pays n'a pu accomplir sur le plan de l'asile politique; son système est efficace et équitable. Il s'agit-là des deux caractéristiques qui sont nécessaires pour que les États, d'une part, préservent les normes internationales concernant la protection des réfugiés et, d'autre part, dissuadent la présentation de revendications non fondées.

Je crois que notre recherche constante de moyens d'améliorer la manière dont la Commission s'acquitte de ses responsabilités est essentielle pour maintenir la confiance du public et gagner celle des personnes dont la vie peut dépendre de nos décisions.

Il ne fait aucun doute que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié aura de nouveaux défis à relever au cours de l'année qui vient. Nous sommes décidés à travailler avec tous les Canadiens et Canadiennes intéressés en vue de poursuivre les efforts que nous avons faits.

En fin de compte, nous ne devons jamais perdre de vue la dimension humaine de la tâche que nous avons à accomplir. L'élément central du processus est inévitablement l'histoire d'un individu - une femme, un homme ou un enfant - et son désir d'obtenir de l'aide. Les efforts que nous faisons en vue de régler l'ensemble du problème de la migration perdent de leur poids, si nous négligeons de rendre justice à l'individu qui se présente à nous. En fait, la façon dont le Canada répond aux besoins d'individus désespérés est fort révélatrice de ce que nous sommes en tant que collectivité et de ce que nous pouvons aspirer à être en tant que pays.

Défis pour l'avenir

L'efficacité du système canadien de détermination du statut de réfugié est liée à sa capacité de bien réagir à l'évolution de la situation nationale et internationale, ce qui oblige la CISR à se tourner constamment vers l'avenir.

Au sein de la Commission, nous continuons d'étudier de nouvelles méthodes grâce auxquelles nous pourrions mieux coordonner les activités du tribunal indépendant le plus important au Canada, ainsi qu'améliorer la qualité des décisions que prennent nos commissaires et nos arbitres. Ils ont pour tâche de juger les cas relatifs à l'immigration et au statut de réfugié avec une grande impartialité et beaucoup de sensibilité à la situation souvent difficile dans laquelle se trouvent les intéressés.

La formation des décideurs revêt une importance cruciale pour une organisation dont l'intégrité repose en grande partie sur la confiance du public dans la qualité des décisions qui sont prises. La Commission continuera d'affecter de nouvelles ressources à cet élément essentiel de ses activités.

Comme la CISR considère que la formation des commissaires est une question très sérieuse, elle a désigné en 1993 un vice-président adjoint (VPA) qui a pour unique responsabilité de diriger le programme de formation des commissaires de la Section du statut de réfugié. Le VPA chargé de la formation a pour tâche d'améliorer le programme de formation déjà étendu que la Commission a mis sur pied - un programme auquel participent les nouveaux commissaires, peu importe leurs antécédents.

L'accès des commissaires à des renseignements exacts et fiables sur les conditions qui régissent les divers pays d'où proviennent les demandeurs influe aussi considérablement sur la qualité des décisions qu'ils prennent.

Au cours des cinq dernières années, la CISR a réuni l'un des répertoires d'information les plus exhaustifs au monde sur la situation qui prévaut dans tous les pays sources de réfugiés en ce qui a trait à la situation sociale et politique et au respect des droits de la personne. Les renseignements que recueille la Direction générale de la documentation, de l'information et des recherches (DGDIR) sont constamment communiqués aux organisations canadiennes et étrangères qui s'occupent des réfugiés. En fait, le HCNUR et les États-Unis ont rendu hommage au Canada en décidant de modeler leurs systèmes de documentation et d'information concernant les réfugiés sur le programme institué par la CISR.

Le contexte international

L'année dernière, la communauté internationale a poursuivi ses efforts en vue de régler les problèmes que pose la migration. Selon le *Rapport pour 1993 du Fonds des Nations Unies pour la population*, 100 millions de personnes sont en déplacement dans le monde. Le HCNUR a estimé que, de ce nombre, 19,8 millions étaient des réfugiés.

Les Nations Unies étudient une vaste gamme de réponses économiques, sociales et politiques aux problèmes que pose la fuite des réfugiés, mais, selon l'organisation, la meilleure solution est à la fois simple et complexe : c'est dans le pays d'origine qu'il faut régler ces problèmes.

Lors de sa visite au Canada en mai 1993, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, M^{me} Sadako Ogata, a souligné l'ampleur du problème que posent les déplacements massifs de personnes.

Consciente que les pays d'accueil ne sont pas en mesure d'absorber toutes les personnes déplacées, M^{me} Ogata a proposé une stratégie complémentaire à deux volets. Les pays d'accueil, a-t-elle dit, doivent continuer de préserver et d'améliorer leurs systèmes de protection des réfugiés et, en même temps, il faut aider les pays d'où proviennent les réfugiés à prévenir et à régler les situations qui incitent les réfugiés à prendre la fuite.

M^{me} Ogata a aussi reconnu qu'un grand nombre de migrants internationaux sont à la recherche d'une vie meilleure. Ce déplacement massif exerce des pressions sur les systèmes de détermination du statut de réfugié, alors que certains migrants recherchent de nouveaux moyens d'entrer dans un pays hôte. Une des conséquences de cette situation pourrait être la perte de confiance du public en l'intégrité du système de détermination. Je trouve cela fort troublant.

Le défi que pose la protection internationale des réfugiés est énorme. Les progrès sont souvent lents. Il n'est pas rare que des progrès réalisés dans un secteur s'accompagnent de reculs dans un autre. Nous sommes néanmoins tenus, de pair avec les autres membres de la communauté internationale, d'offrir une protection à ceux qui fuient la persécution et de trouver des solutions aux causes de la fuite des réfugiés. À l'occasion de la visite de M^{me} Ogata au siège de la CISR à Ottawa, j'ai eu l'occasion de réitérer l'engagement pris par la Commission de protéger les personnes qui sont dans le besoin.

Comme toujours, la réalisation de cet objectif dépendra de notre capacité collective d'harmoniser l'intérêt national et l'intérêt commun de l'humanité.

Le principe de l'équité exige aussi la cohérence dans la prise de décisions. Les trois sections de la Commission comptent plus de 200 commissaires et 40 arbitres. Ces décideurs indépendants rendent, chaque année, dans des salles d'audience partout au pays, plus de 45 000 décisions à la suite de l'audition de revendications du statut de réfugié et d'appels, de la tenue d'enquêtes et de l'examen des motifs de détention.

La présidente de la Commission est maintenant autorisée par la Loi à publier des directives pour s'assurer que les cas semblables sont jugés de façon analogue. Les commissaires et les arbitres ne sont pas liés par les directives, qui leur servent toutefois de guide fort important lors de l'examen de questions souvent complexes.

En mars 1993, j'ai publié la première série de directives de la Commission à l'intention des commissaires de la Section du statut de réfugié. Les nouvelles *Directives concernant les revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe* servent d'orientation aux commissaires qui examinent les revendications faites par des femmes et le lien qui existe entre le sexe, la persécution redoutée et les motifs qui sous-tendent la revendication du statut de réfugié, lesquels sont définis dans la Convention des Nations Unies. Il ne suffit pas qu'une femme revendique le statut de réfugié parce qu'elle s'oppose à une certaine loi ou ligne de conduite dans son pays d'origine. Il lui faut prouver que la loi en question ou son application constitue de la persécution ou que la peine qui y est associée est suffisamment sévère pour violer les droits fondamentaux de la personne.

La question de la persécution fondée sur le sexe a fait l'objet d'une attention particulière sur la scène internationale. Ainsi, à Vienne, en juillet, les participants à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme ont exprimé de façon générale leurs préoccupations relatives aux violations des droits de la personne dont les femmes sont victimes. Et à Genève, en octobre, le Comité exécutif du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), dans ses *Conclusions sur la protection des réfugiés et la violence sexuelle*, a adopté un certain nombre de propositions canadiennes, influencées par les nouvelles directives de la CISR sur la persécution fondée sur le sexe. En examinant la façon dont le Canada traite la question de la persécution fondée sur le sexe, le *New York Times* a fait remarquer que dans ce secteur de la protection des réfugiés, il serait bon que les États-Unis s'inspirent du Canada, qui offre un modèle raisonnable.

Fidèle à l'objectif d'amélioration constante que s'est fixée la Commission, j'ai demandé, à l'autome, au P^r James Hathaway de la Osgoode Hall Law School d'effectuer un examen indépendant de certaines des pratiques et procédures de la Section du statut de réfugié. Le rapport, intitulé *Vers le rétablissement de la confiance : Rapport de l'Examen de la justice fondamentale dans l'obtention et la dissémination de l'information à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié*, m'a été soumis à la fin de l'année. Je compte tenir de vastes consultations auprès des parties intéressées, à la CISR et à l'extérieur de celle-ci, afin de déterminer la suite à donner aux recommandations du P^r Hathaway.

Depuis sa création en 1989, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) s'est développée et a mûri en tant qu'organisation, et elle a tiré des leçons importantes de l'expérience qu'elle a acquise. Durant toute cette évolution, ses objectifs n'ont pas changé : déterminer quelles personnes ont besoin de la protection du Canada et statuer d'une manière impartiale et efficace sur tous les appels et toutes les enquêtes en matière d'immigration. Pour atteindre ces objectifs, la Commission cherche sans cesse à améliorer sa capacité de rendre des décisions impartiales et sensées, et ce, dans les meilleurs délais possibles.

En 1993, un grand nombre de décisions et de changements ont contribué à mettre en lumière à la fois la difficulté et l'importance de la mission que remplit la CISR pour tous les Canadiens et les Canadiennes.

Ma première année en tant que présidente a été marquée par une série de changements d'envergure au sein de la Commission sur le plan de l'organisation et des activités. Ces changements sont attribuables à des modifications apportées à la *Loi sur l'immigration*, qui ont été adoptées par le Parlement en décembre 1992 et qui sont entrées en vigueur en février 1993.

À cette époque, la fonction d'arbitrage en matière d'immigration, qui relevait de l'ancien ministère de l'Emploi et de l'Immigration, a été transférée à la Commission. L'Arbitrage, qui constitue aujourd'hui la troisième section de la Commission, est chargée de procéder aux enquêtes en matière d'immigration et à l'examen des motifs de

détention concernant les personnes qui, croit-on, ne peuvent être admises au Canada ou doivent être renvoyées du pays. La nouvelle loi modifie aussi le fonctionnement de la Section. La présidente a maintenu le pouvoir de désigner un seul commissaire, au lieu de trois, pour entendre et juger des cas précis. Cette modification donne plus de souplesse à la Commission sur le plan opérationnel, ce qui l'aide à utiliser plus efficacement ses ressources humaines.

La modification à la Loi dont on a probablement parlé le plus est la suppression d'une des étapes du processus de reconnaissance du statut de réfugié, soit l'instruction préliminaire. Par suite de cette mesure, des milliers de revendications à traiter suivant les mesures transitoires ont été déferées à la Section du statut de réfugié en vue de leur instruction approfondie. De février à juin 1993, le nombre de cas de ce genre s'est élevé à près de 17 000.

Le changement a cependant eu l'effet voulu. La Commission a pu concentrer ses ressources à l'étape de l'instruction approfondie du processus. Ce fait, conjugué au traitement accéléré de cas bien définis, permet maintenant à la Section du statut de réfugié de traiter plus efficacement le grand nombre de revendications dont elle est saisie chaque année. Par ricochet, cette accélération du processus assure une plus grande équité aux demandeurs qui vivent dans l'incertitude jusqu'à ce qu'une décision, favorable ou non, soit rendue.



La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
Immigration and
Refugee Board

Présidente
Chairperson

Ottawa (Canada)
K1A 0K1

Mars 1994

Monsieur Sergio Marchi, c.p., député
Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter, conformément à l'article 66 de la
Loi sur l'immigration, le cinquième rapport annuel de la Commission
de l'immigration et du statut de réfugié pour la période allant du
1^{er} janvier 1993 au 31 décembre 1993.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma
haute considération.

Nurjehan Mawani

Nurjehan Mawani

Pour l'année se terminant
le 31 décembre 1993

RAPPORT ANNUEL



IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD

CAI
MI 81
- A 56

For the Year Ending
December 31, 1994

ANNUAL REPORT



Immigration and
Refugee Board

La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié





Immigration and
Refugee Board

La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié

Chairperson

Présidente

Ottawa, Canada
K1A 0K1

March 1995

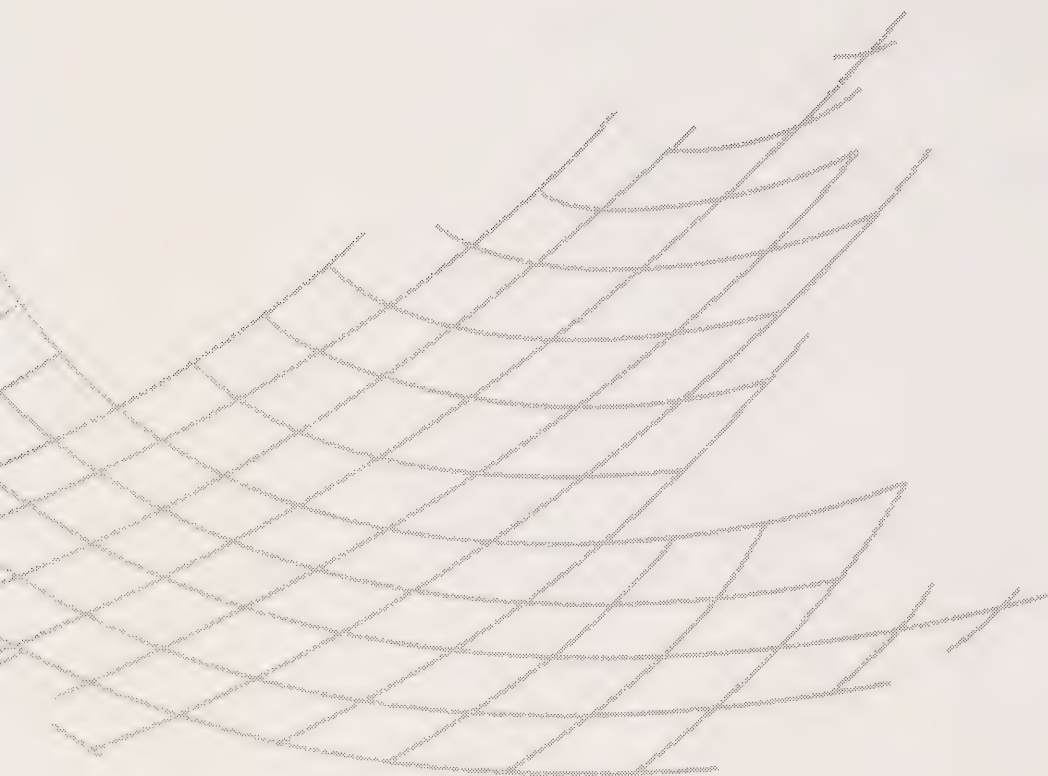
The Honourable Sergio Marchi, P.C., M.P.
Minister of Citizenship and Immigration
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Marchi:

It is my pleasure to submit to you, pursuant to section 66 of the
Immigration Act, the sixth Annual Report of the Immigration and
Refugee Board, covering the period 1 January 1994 to 31 December 1994.

Yours sincerely,

Nurjehan Mawani



INTRODUCTION BY THE CHAIRPERSON

For years, Canadians have served as front-line advisors on international aid missions. Generations of Canadians have worn the blue beret of the peacekeeper, and Canadians have helped to shape cooperative strategies in conference halls from Geneva to New York.

Overseas, Canada has “walked the talk” of its commitments. At home, we have been equally determined to honour our words with action. As Prime Minister Jean Chrétien said to the House of Commons on December 14, 1994: “Canada has always been one of the countries that has been able, more than any other country, to help people who are in a very difficult position around the world.”

The Immigration and Refugee Board, on behalf of Canadians, reflects our commitment to international initiatives and institutions that promote a peaceful and humanitarian response to global issues of conflict, mass migration and human rights violations.

The Board is composed of the Convention Refugee Determination Division, the Immigration Appeal Division and the Adjudication Division. While the mandates of each are distinct in their purposes, they are inherently linked. Throughout 1994, a period characterized by continued change and evolution, the Board’s goals and challenges have remained constant: to identify those in need of Canada’s protection, and to adjudicate fairly and efficiently all immigration appeals, inquiries and detention reviews.

In responding to these challenges, our primary objective has always been to ensure that each person who appears before us has access to a decision-making process that is fair, balanced and timely. Only processes that encompass these attributes have the capacity to earn the trust of those who appear before the

Board. Only processes that exhibit these qualities will merit the support of the Canadian public.

In the fields of refugee determination, immigration adjudication and appeals, achieving fairness is a task made all the more demanding by the emotionally charged nature of the issues involved. Indeed, refugee status determination has been described as one of the most difficult forms of adjudication.

To meet these inherent challenges, the Board must continually assess its performance and examine ways to improve. As an organization, the Immigration and Refugee Board has willingly accepted that challenge. Ongoing and critical self-examination of internal policies, practices and procedures has led to important improvements in the Board’s ability to fulfill the mandate entrusted to it by Parliament. Indeed, 1994 was exceptional in this regard, with externally and internally driven change and evaluation affecting all three Divisions of the Board.

Our Code of Conduct for Members is the first of its kind for a federal agency. We have obtained from Parliament the legislated authority to issue guidelines to enhance the consistency of our decisions. Both initiatives illustrate our resolve to strengthen the Board’s role in addressing important issues that confront all administrative tribunals.

During this past year, the Board has consulted widely on the recommendations contained in an independent review of the refugee status determination process, conducted by Professor James Hathaway of Osgoode Hall Law School. I am confident that the review and consultations that have been undertaken as a result of Professor Hathaway’s study will lead to further improvements to our Refugee Division.

The Board's commitment to continuous improvement, and to refining and fine-tuning its processes, is in keeping with its reputation as an international leader.

In 1995, Parliament will consider a second set of legislated amendments to the provisions of the *Immigration Act* under which the Board is established. The implementation of *Bill C-86* in 1993 streamlined the refugee determination process. *Bill C-44*, when it is approved by Parliament, will bring about change to all three Divisions of the Board. The Board will move rapidly to accommodate those changes.

Improvements at the Board are not all legislated, however. In recent years, our highly professional and dedicated employees have concentrated on developing practices and procedures that enhance Board operations, and implementing those "best practices" as standard policy in many areas of the organization. For example, the Adjudication Division's use of video conferencing to conduct inquiries has opened the door to the use of video technology in both the Appeal and Refugee Divisions.

Continuing Evolution

The past year has presented the Board with a number of additional challenges.

Among the most important have been the personnel changes made to the Board. Those changes have involved the appointment and training of many new Members.

In addition to several reappointments, 1994 brought to the Board an infusion of new Members, most of whom are with our Convention Refugee Determination Division, the Board's largest division.

The scale of this change put to the test the effectiveness of our training programs for Members. It also reinforced the importance of the Board's decision, more than a year ago, to make training a priority of senior management. By assigning an Assistant Deputy Chairperson exclusive responsibility for training Members, we have provided focused internal leadership and support to a key organizational need. Critical to that support structure are the experienced and dedicated employees who form the foundation of the Board's operations. Their expertise in refugee and immigration issues is essential to the Board's ability to fulfill its mandate.

Clearly, a specialized tribunal like ours needs a continuity of expertise built up through the efforts and experiences of its Members. At the same time, there is also a need for an infusion of new Members to ensure that the organization remains dynamic. Many of our new Members bring an exceptional understanding of refugee and immigration issues to the Board. That background greatly enhances their ability to participate in and to profit from our specialized training programs. The training and support provided to our Members are absolutely crucial to the functioning of the Board. Training anchors quality decision making. Quality decision making engenders public confidence in the integrity of the Board.

While the greatest number of personnel changes occurred in the membership of the Refugee Division, major changes also affected the Immigration Appeal Division.

The Board welcomed a new Deputy Chairperson to the Appeal Division last year. I had the great fortune of holding this position during the formative years of the Division, and I am pleased that our new Deputy Chairperson, Nancy Goodman, will have the opportunity to help shape the Division during the next stage of refinement.

Other events included the departure of the Board's Executive Director and the resignation of the Deputy Chairperson of the Refugee Division.

It is a tribute to the commitment and dedication of the women and men who serve on the Board that throughout this period of sometimes difficult adjustment, we were able to sustain the overall effectiveness of the organization.

While the learning curve associated with the training of new Members did have an impact on the workload of more experienced Members and employees, collectively, the three Divisions of the Board still processed almost 50,000 refugee claims, appeals, inquiries and detention reviews in 1994, as compared to 45,000 in 1993.

Our statistics indicate a decline occurred in the number of refugee claims referred by Citizenship and Immigration Canada to the Refugee Division in 1994. However, that reduction was counterbalanced by a corresponding and general increase in the cases concluded by both the Appeal and Adjudication Divisions.

Public Scrutiny

Our heightened internal activity comes at a time of intensified media and public scrutiny of immigration and refugee issues. Several high profile incidents associated with persons who have appeared before the Board coincided to spark intense media and public attention to the Board.

While the Board is no stranger to controversy, it is clear that immigration and refugee issues will remain topics of heightened public interest for some time to come. That interest now extends to all Divisions of the Board and to all areas of Board activity.

It is in this environment of increased public interest that the Board has an opportunity to communicate the importance of the Board's institutional independence, and the independence of its decision makers.

Six years ago, Parliamentarians deliberately placed this decision-making tribunal at arm's length from the Government. Their purpose was to create a professional organization that was not directed by political philosophy or by transient ideological agendas. One of their goals was to ensure that Canada fulfills the international obligations it has accepted as a signatory to the *1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, and to the *1967 Protocol*.

International Context

As a small nation, a middle-power, Canada has sought to influence the global response to refugee status determination through its words and actions. The Board has contributed to that commendable record and will continue to do so. Prime Minister Chrétien, in the House of Commons on December 14, 1994, said it best: "We want to maintain a policy that permits the people of the world, when they are in a very difficult situation, to know that there are some people who have concerns for human beings and that is the Canadian government."

Throughout 1994, the Board's Refugee Division continued its work of honouring that mandate. As an organization recognized internationally for its leadership on refugee issues, the Board continued to voice a Canadian view on refugee protection concerns at international meetings.

In March, the Board signed a Memorandum of Understanding (MOU) with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) on training and the sharing of expertise. This marked the first time the UNHCR has signed such an agreement. The objective of the program is to share the combined expertise of our two organizations with those states seeking to develop their refugee determination systems.

The MOU stands as an important acknowledgment of Canada's leadership role in refugee status determination. It is an achievement in which all Canadians can take pride. Our accomplishments as a nation are recognized. That fact was recently reinforced by the assistance we were asked to provide the Central American country of Belize as they examined the Canadian "model" for refugee determination.

In addition, the Board continues to share its expertise with both the UNHCR and the United States as it expands its libraries on human rights conditions in refugee source countries.

The global challenge posed by increased mass migration goes on unabated. Regional conflicts and political and social confrontations continue to force people to flee their homes and communities every day. Far from shrinking, the challenges are growing.

In Canada, we have chosen to respond to those challenges rather than retreat from them. Two years ago, the Board introduced a set of Guidelines to assist Refugee Division Members in examining claims from women refugee claimants fearing gender-related persecution. Those Guidelines were broadly welcomed both in Canada and internationally. The test they apply is demanding. While those who have benefitted may seem small in number, the Guidelines nonetheless mark an important advance in extending protection to those who live in genuine fear of persecution.

The Guidelines were the result of consultation with experts and concerned groups throughout Canada and abroad. It is my hope that the Board will soon be able to take another step along this same route. We are currently working on a second set of guidelines. These will deal with the special plight of children and their claims to refugee status.

Conclusion

1994 was a year of adjustment and challenge for the Board.

In the weeks and months ahead the Board will respond to a series of initiatives that will have an important impact on the role we play.

The announcement of new improvements refining the Board's processes; the effect of Program and Agency Reviews and the federal Budget on Board priorities; the effect of *Bill C-44* on the Board's responsibilities — all of these initiatives, and the challenges they present, will have a collective impact on the Board's ability to deliver fair, balanced and timely decisions.

As we move into 1995, I would like to pay a special tribute to the women and men who serve as Members, Adjudicators and employees of the Immigration and Refugee Board. Their commitment to the Board's mandate is the fuel that drives this organization through even its most difficult moments. It is their dedication that has earned the Board its reputation for international leadership.

But progress and advancement have not been achieved in isolation. They have involved the contributions of hundreds of individual Canadians and organizations. There may not always be agreement on the solutions, but all Canadians share the same determination to deal effectively with the problems.

The Board is committed to continuous improvement in its approach to decision making. I believe that is the best means of ensuring public confidence in the work we undertake on behalf of all Canadians.

Nurjehan Mawani

THE IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD: BACKGROUND

The Immigration and Refugee Board is an independent statutory tribunal created by Parliament under Part IV of the *Immigration Act*. The Chairperson of the Board reports to Parliament through the Minister of Citizenship and Immigration.

The Board carries out three major functions: immigration inquiries and detention reviews; immigration appeals; and refugee determination. It is committed to providing both fair and efficient proceedings to all persons appearing before it.

Decision making is carried out by three divisions whose functions are quite distinct: the Adjudication Division, the Immigration Appeal Division (Appeal Division), and the Convention Refugee Determination Division (Refugee Division).

The Adjudication Division conducts immigration inquiries and detention reviews for people believed to be inadmissible to, or removable from, Canada.

The Appeal Division hears appeals of refusals of sponsored applications for permanent residence and appeals against deportation orders issued against permanent residents. The Division also hears appeals made by persons in possession of valid visas seeking admission to Canada who have been detained, reported or ordered removed at ports of entry.

The Refugee Division deals exclusively with claims to Convention refugee status. It is responsible for determining refugee claims fairly and expeditiously, so that Canada can offer protection to Convention refugees, while discouraging those who make refugee claims for reasons other than a need for protection.

Claims to Convention refugee status made by persons in Canada are determined in accordance with the *Immigration Act*, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the 1951 *Geneva Convention on the Status of Refugees* and the 1967 *Protocol to the Convention*.

CONVENTION REFUGEE DETERMINATION DIVISION

The Convention Refugee Determination Division (Refugee Division) is committed to ensuring that all persons in Canada claiming to be refugees receive a fair and expeditious hearing.

A Senior Immigration Officer of Citizenship and Immigration Canada (CIC) determines whether a claimant is eligible to claim Convention refugee status. If eligible, claimants are referred to the Board's Refugee Division for determination. Claims are usually heard by a two-Member panel.

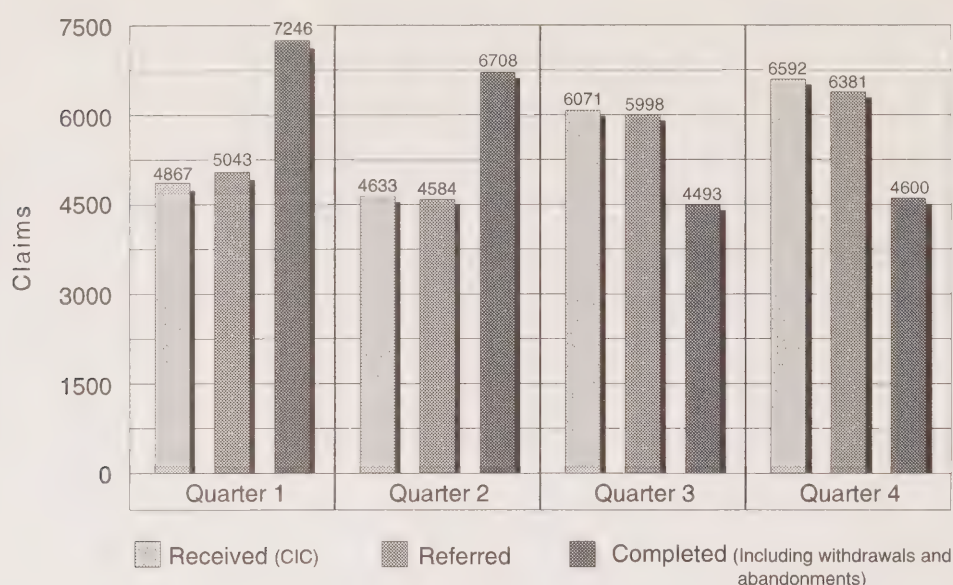
In some cases, under what is referred to as the expedited process, a positive decision can be granted without a hearing. This process initially applied to claims from those countries from which a high number of claimants were being accepted. It now applies to claims from any country that are likely to result in positive decisions. Such claims are dealt with in an informal manner by a single Member after the facts of the case have been agreed to by the claimant, the claimant's counsel and one of the Board's Refugee Hearing Officers.

Issues Affecting the Division

The Refugee Division's caseload is heavily influenced by global factors. Events or situations in various parts of the world may cause large numbers of people to leave their countries of origin, and the actions and policies of other countries that traditionally receive refugee claimants may determine how many claimants choose Canada as their destination.

The Refugee Division received 22,006 claims in 1994, a decrease of 13,578, or 38 per cent, from 1993. This decrease is due to the fact that the 35,584 claims referred in 1993 included a one-time transfer of close to 17,000 transitional claims following changes to the *Immigration Act* that eliminated the former initial hearing stage of the refugee determination process. If the transitional claims are not included, the number of claims received by the Refugee Division in 1994 actually represents an increase of approximately 18 per cent over 1993.

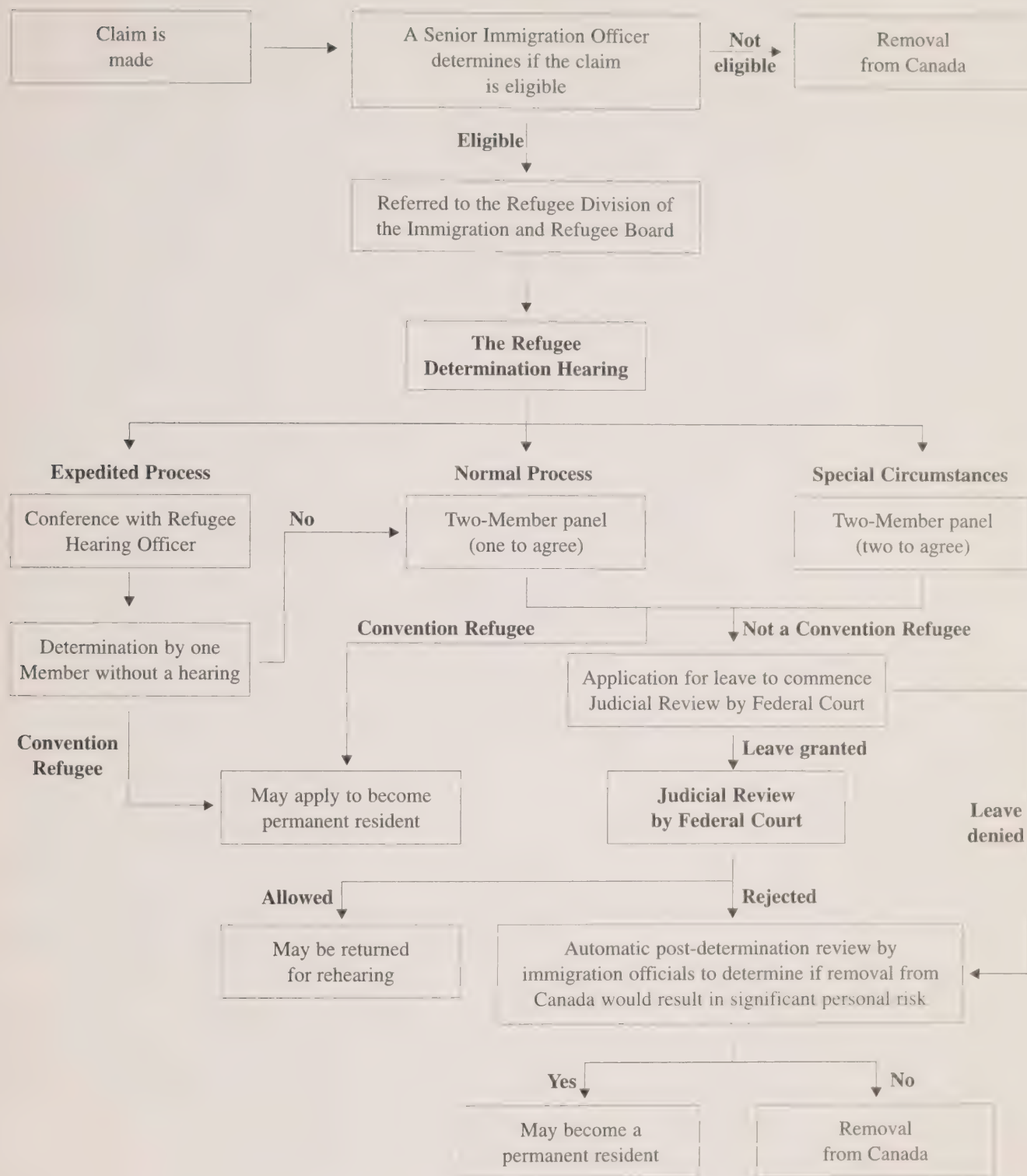
Claims received, referred and heard to completion - 1994



Of the 21,666 claims concluded by a final decision in 1994, 15,224 (70 per cent) of claimants were granted Convention refugee status while 6,442 (30 per cent) were denied. An additional 3,403 claims were withdrawn or abandoned. Processing time from referral to final decision averaged nine months. The appointment and training of many new Members had an effect on the Division's productivity. At the end of 1994, almost 17,100 claims were awaiting a hearing or final decision.

Sri Lanka, Somalia, Iran and the republics of the former USSR remained the top source countries for refugee claims in 1994. India, Bangladesh, Israel, Pakistan and China also continued among the top ten source countries while Algeria replaced the republics of the former Yugoslavia.

THE CONVENTION REFUGEE DETERMINATION DIVISION PROCESS



At any time during the process, a person can apply to the Minister for an exemption from a regulation or for admission to Canada due to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

THE ADJUDICATION DIVISION

The legislated mandate of the Adjudication Division is to conduct immigration inquiries and detention reviews in accordance with the *Immigration Act* and Regulations, the *Adjudication Rules* and the principles of natural justice.

All immigration inquiries and detention reviews are adversarial in nature. The Adjudicator is an independent decision maker who presides at the proceedings as a one-member tribunal. The Minister of Citizenship and Immigration Canada (CIC) is represented by a Case Presenting Officer and the person subject to the inquiry or detention review has the right to be represented by counsel.

Inquiries are held, at the request of CIC officials, to determine whether persons are to be admitted to, or removed from, Canada. Persons who are subject to an inquiry may be seeking admission to Canada at a port of entry, or may be in Canada and alleged to be in contravention of the *Immigration Act*. If the Adjudicator's decision is favourable to the person concerned, that person will be admitted to or allowed to remain in Canada, as the case may be. If the decision is unfavourable to the person concerned, that person will be required to leave Canada and a removal order is made.

Detention reviews are held for persons who have been detained by CIC because they are considered unlikely to appear for an examination, inquiry or removal, or are considered a danger to the public. Detention reviews are required for all persons detained for more than 48 hours. Any person continuing to be in detention will have the reasons for the detention reviewed once during the following seven days, and at least once during each thirty-day period thereafter.

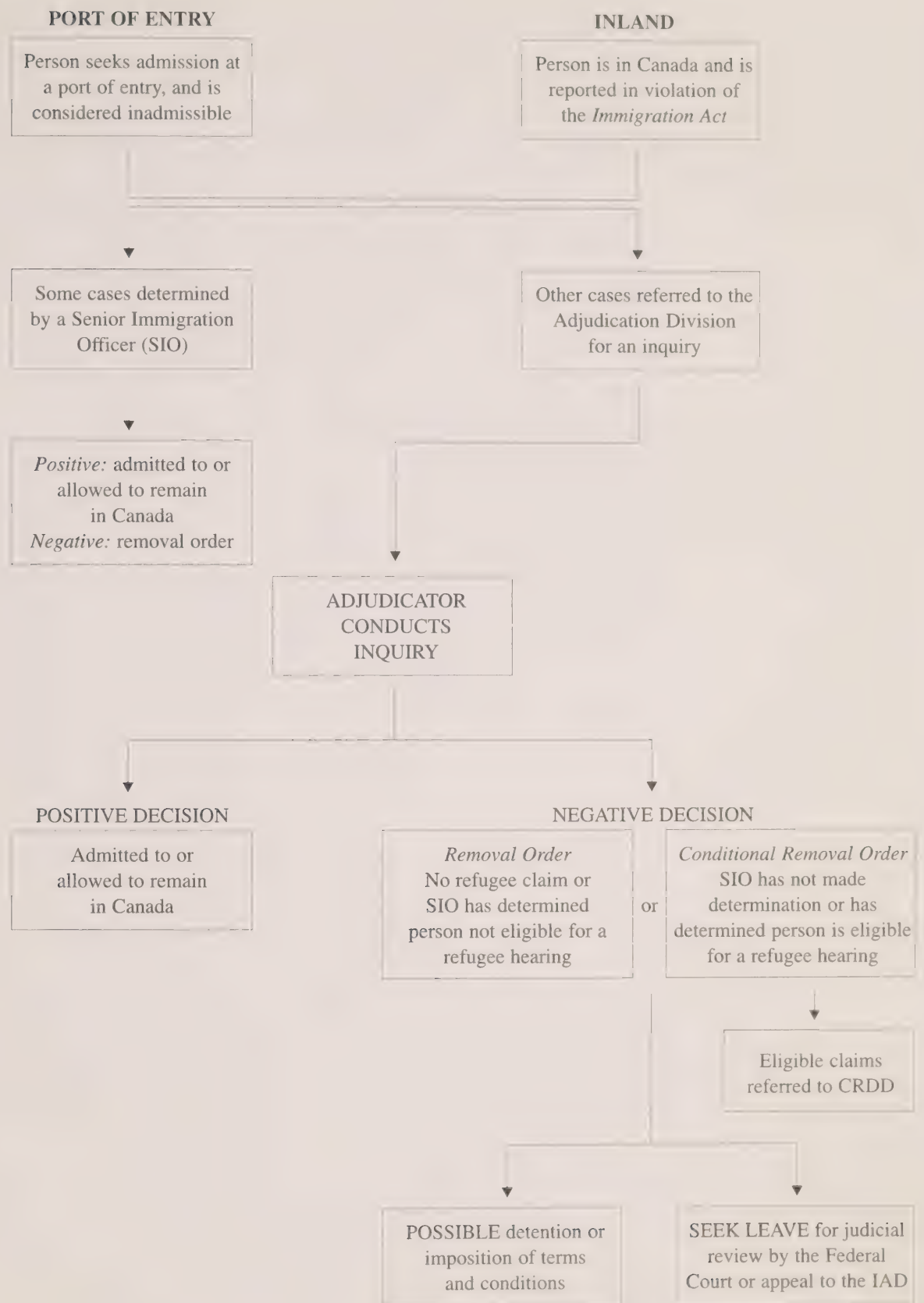
A decision made by an Adjudicator is considered quasi-judicial, and, therefore, can only be altered or overturned by a court of competent jurisdiction, such as the Board's Immigration Appeal Division or the Federal Court of Canada.

In 1994, the Adjudication Division concluded 12,213 inquiries and 10,136 detention reviews, for a total of 22,349 decisions. Fewer inquiries, but many more detention reviews have been concluded than forecast. This represents a 58 per cent increase in detention review activity over 1993. At the end of December 1994, there were 385 inquiries in progress.

The Adjudication Division is meeting the challenge of the growing caseload in several ways. For example, two of the three Adjudication Directorates have begun to hold inquiries through video conference in order to reduce travel time and operational costs for both the Board and for other parties involved in the hearing. This approach will be extended in other areas where possible.

As the legislation provides for inquiries in the absence of the person concerned, all three Directorates have conducted various *in absentia* processes.

THE ADJUDICATION DIVISION - PROCESS



IMMIGRATION APPEAL DIVISION

The Immigration Appeal Division (Appeal Division) is a court of record. Its mandate includes hearing:

- appeals by Canadian citizens or permanent resident sponsors against the refusal by CIC officials of an application for permanent residence made by a close family member (these accounted for about 60 per cent of appeals filed in 1994);
- appeals from removal orders issued by the Board's Adjudicators (these accounted for about 40 per cent of immigration appeals filed in 1994) against permanent residents who have been convicted of a serious crime in Canada, who have made a material misrepresentation on their application for permanent residence, or who have not complied with the terms and conditions of their landing; and
- appeals by the Minister of Citizenship and Immigration against decisions either to grant admission to, or not to order the removal of, persons who were the subject of an immigration inquiry (only one appeal out of 3,099 appeals filed in 1994).

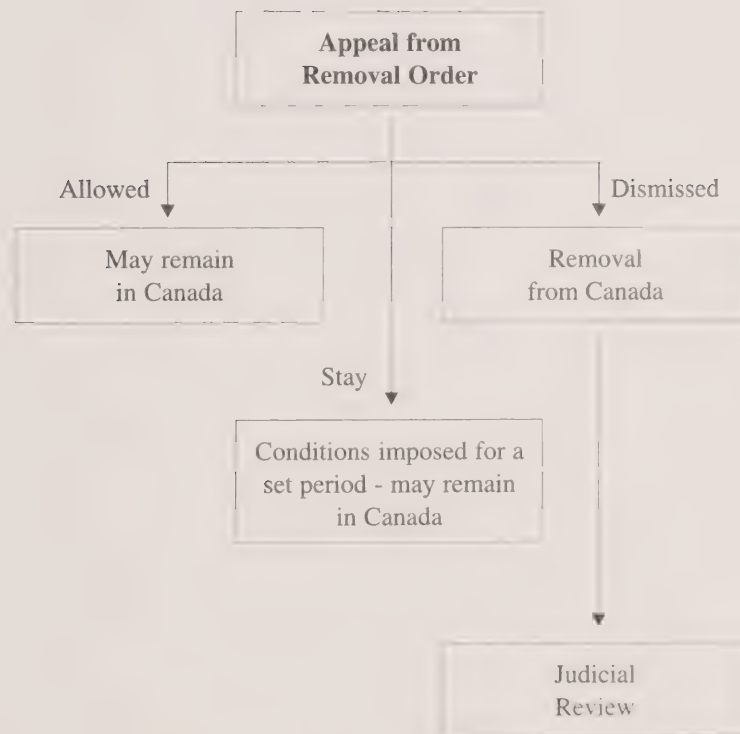
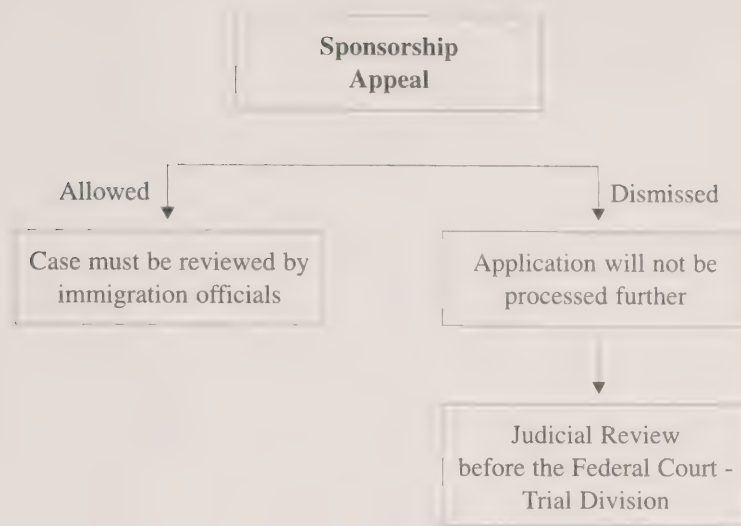
Issues Affecting the Division

Appeals made to the Appeal Division result directly from decisions to refuse applications for landing of family members of Canadian citizens or permanent residents, and from removal orders made by Adjudicators or Senior Immigration Officers. Those who appeal to the Appeal Division represent a small percentage of the total number of removal orders issued or of refused applications for admission.

The Appeal Division began 1994 with a pending caseload of 2,494 appeals and related matters from 1993. During the year, 3,099 new appeals were filed with the Division, up 49 per cent from the number filed in 1993. Of the new appeals in 1994, 1,848 were appeals from sponsors, 1,250 were appeals from removals, and one was an appeal from the Minister.

As a result of changes to the *Immigration Act* that came into effect in 1993, appeals can now be heard by a single Member, rather than by a three-Member panel. This, along with an increased Member complement, allowed the Appeal Division to render decisions on 1,883 cases in 1994, up 27 per cent over 1993. A total of 3,905 appeals and related actions were pending at year-end.

THE IMMIGRATION APPEAL DIVISION PROCESS



ORGANIZATION OF THE BOARD

The Chairperson is the Board's chief executive officer. The Board's three Divisions are administratively integrated to make the most efficient use of facilities and services available.

One Member from the Appeal Division and one from the Refugee Division can be designated as Deputy Chairpersons. Assistant Deputy Chairpersons head the Refugee Division of the Board in its regional offices.

Under the *Immigration Act*, the Appeal Division may consist of not more than thirty permanent full-time Members; there is no limit on the number of Members for the Refugee Division. Members are appointed by Governor in Council for terms of up to seven years.

The Adjudication Division is headed by a Director General with a Director responsible for each of the three regions. Adjudicators are appointed pursuant to the *Public Service Employment Act* to carry out the duties required under the *Immigration Act*.

Management and administrative support staff at the national, regional and district levels provide program resourcing, coordination and monitoring, as well as staff training. This support to the Board is provided under the direction of the Executive Director. The main employee groups, and their separate responsibilities, are as follows:

- The Director General of Operations, Policy and Planning, provides overall supervision of program support to the Board. Regional Directors and District Managers provide program support to Members and Adjudicators.
- The General Counsel, Legal Services, provides advice and opinions on matters of procedure, substantive legal issues, the interpretation of legislative provisions, has direction of litigation involving the Board, and is broadly responsible for monitoring the Board's jurisprudence.
- The Director General, Documentation, Information and Research, provides information on human rights and refugee issues to assist decision makers, and administers the *Access to Information* and *Privacy Acts*.
- The Director, Information Systems, is responsible for informatics services.
- The Director General, Finance and Administration, provides financial, management and administrative support.
- The Director, Personnel, is responsible for human resource services.
- The Director, Communications, is responsible for coordinating communications.

The Immigration and Refugee Board has its head office in the National Capital Region. Regional offices are located in Montreal, Toronto and Vancouver. District offices are located in Calgary and Ottawa. The Board office in Halifax reports to the Ottawa district office. Cases are processed in other municipalities throughout Canada.

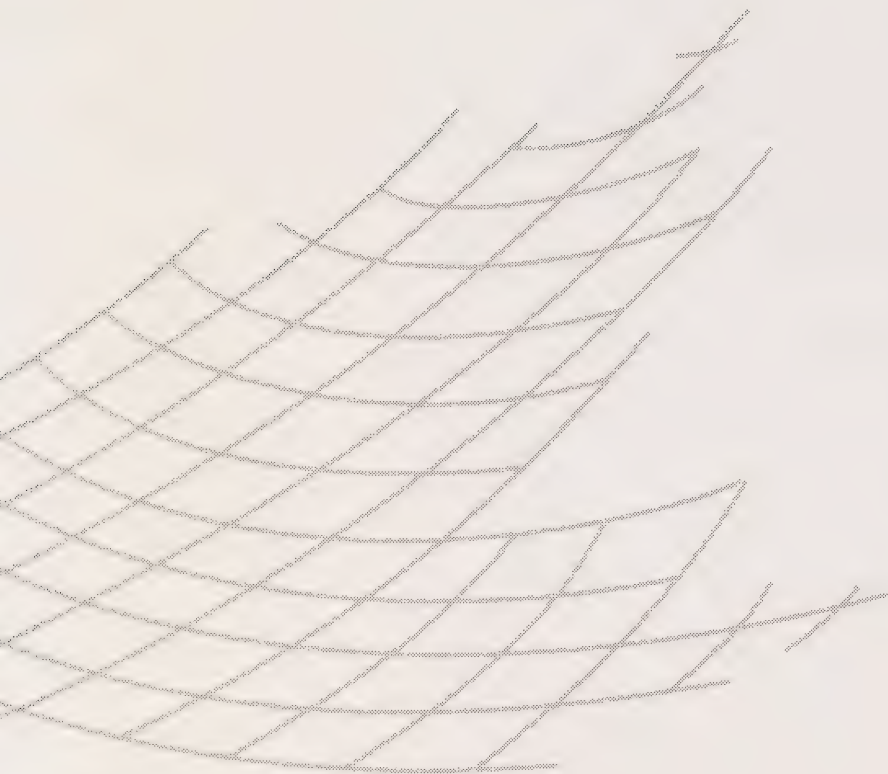
**IRB RESOURCE
SUMMARY**

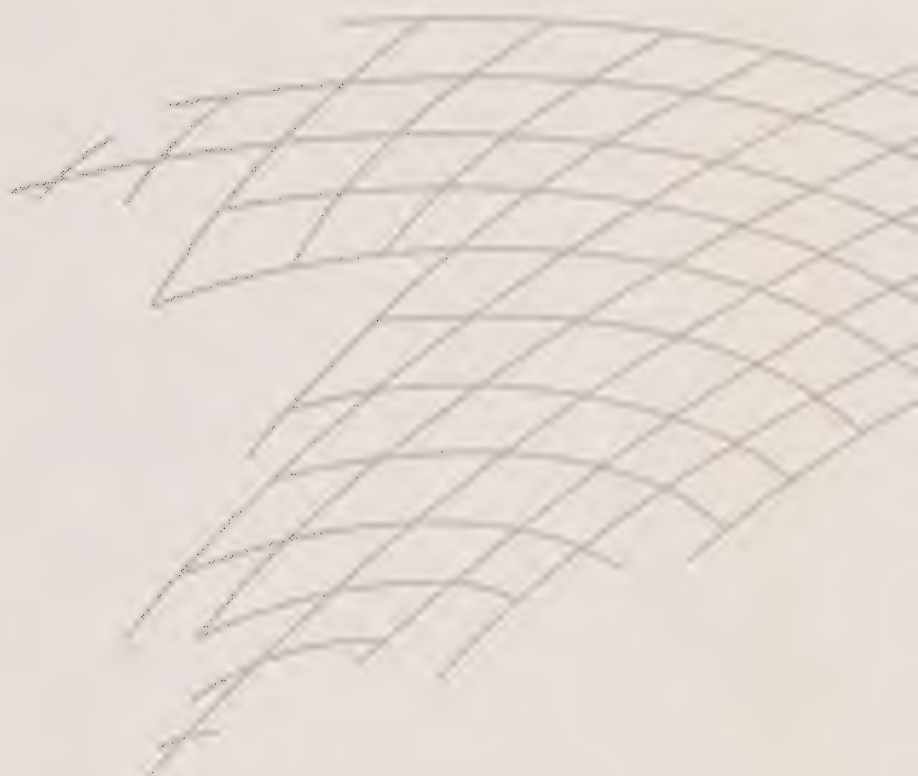
1993/94 Fiscal Year

	Reference Level
Main Estimates	\$ 90,545,000
TOTAL	\$ 90,545,000

1994/95 Fiscal Year

	Reference Level
Main Estimates	\$ 82,063,000
TOTAL	\$ 82,063,000





**SOMMAIRE
DES RESSOURCES
DE LA CISR**

Exercice 1993 - 1994

Niveau de référence	
Budget des dépenses principal	\$ 90 545 000
TOTAL	\$ 90 545 000

Exercice 1994 - 1995

Niveau de référence	
Budget des dépenses principal	\$ 82 063 000
TOTAL	\$ 82 063 000

La présidente est le premier dirigeant de la Commission. Les trois sections de la Commission sont associées sur le plan administratif afin d'assurer l'utilisation la plus efficace possible des locaux et des services offerts.

Un commissaire de la Section d'appel et un commissaire de la Section du statut peuvent être nommés vice-présidents. En outre, des vice-présidents adjoints dirigent la Section du statut dans les bureaux régionaux de la Commission.

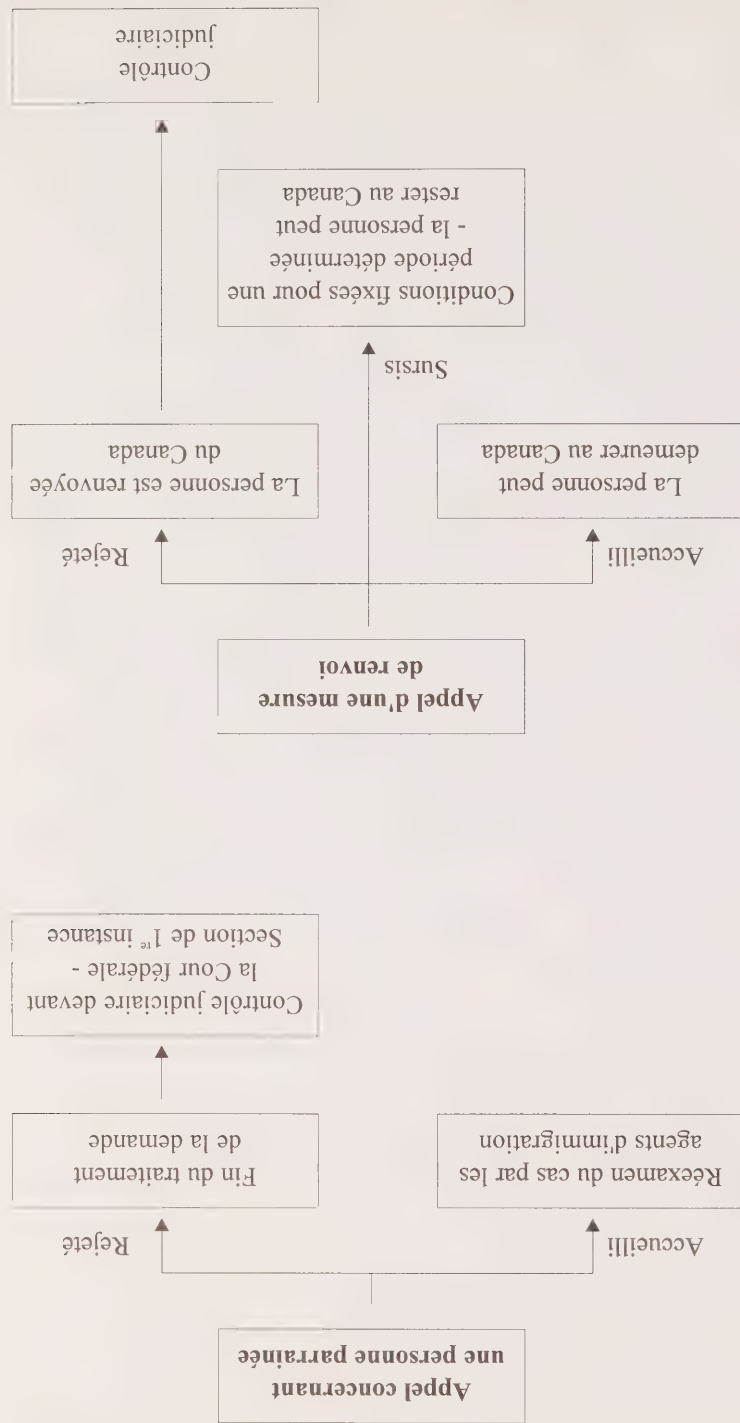
Aux termes de la *Loi sur l'immigration*, la Section d'appel ne peut comprendre plus de trente commissaires titulaires à plein temps; aucune limite n'est fixée pour la Section du statut. Le gouverneur en conseil nomme les commissaires pour un mandat maximal de sept ans.

La Section d'arbitrage a à sa tête une directrice générale, et un directeur est chargé de chacune des trois régions. Les arbitres, nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, doivent exercer les fonctions prescrites par la *Loi sur l'immigration*.

Le personnel de soutien de la gestion et de soutien administratif, au palier national, dans les régions et dans les districts, assure le renouvellement des ressources, la coordination et le suivi ainsi que la formation du personnel. Le directeur exécutif est responsable du soutien fourni à la Commission. Les principaux groupes d'employés assument les responsabilités suivantes :

- Le directeur général, Opérations, politiques et planification, assure la supervision générale du soutien fourni aux travaux de la Commission. Les directeurs régionaux et les gestionnaires de district fournissent les services de soutien aux commissaires et aux arbitres.
 - L'avocat général, Services juridiques, donne avis et conseils sur des questions de fond procédure, des questions juridiques de fond et l'interprétation de dispositions législatives, s'occupe des affaires litigieuses qui touchent la Commission et est responsable de façon générale d'assurer un suivi de la jurisprudence de la Commission.
 - Le directeur général, Documentation, information et recherches, fournit des renseignements sur les droits de la personne et les questions touchant les réfugiés, afin de venir en aide aux décideurs. De plus, il applique les *Lois sur l'accès à l'information* et sur la *protection des renseignements personnels*.
 - Le directeur, Systèmes informatisés, assure le soutien informatique.
 - Le directeur général, Finances et administration, fournit des services de soutien en matière de finances, de gestion et d'administration.
 - La directrice, Personnel, est responsable des ressources humaines.
 - Le directeur, Communications, coordonne les communications.
- Le siège de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est situé dans la région de la Capitale nationale. Elle a des bureaux régionaux à Montréal, à Toronto et à Vancouver et des bureaux de district à Calgary et à Ottawa. Le bureau de la CISR à Halifax relève du bureau de district d'Ottawa. Des cas sont entendus dans d'autres municipalités au Canada.

LA SECTION D'APPEL PROCESSUS



La Section d'appel de l'immigration (Section d'appel) est une cour d'archives qui a le mandat d'entendre :

- les appels interjetés par des répondants, citoyens canadiens ou résidents permanents, contre le refus par des responsables de CIC d'accorder le droit d'établissement à un proche parent (représentent environ 60 % des appels interjetés en 1994);

- les appels de mesures de renvoi prises par des arbitres de la Commission (représentent environ 40 % des appels en matière d'immigration interjetés en 1994) contre des résidents permanents qui ont été reconnus coupables d'une infraction grave au Canada, qui ont présenté des faits erronés lors de leur demande de résidence permanente ou qui ne se sont pas conformés aux conditions d'octroi du droit d'établissement;

- les appels interjetés par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration contre des décisions d'accorder l'admission à des personnes ayant fait l'objet d'une enquête en matière d'immigration ou de ne pas les frapper de renvoi (un seul des 3 099 appels interjetés en 1994).

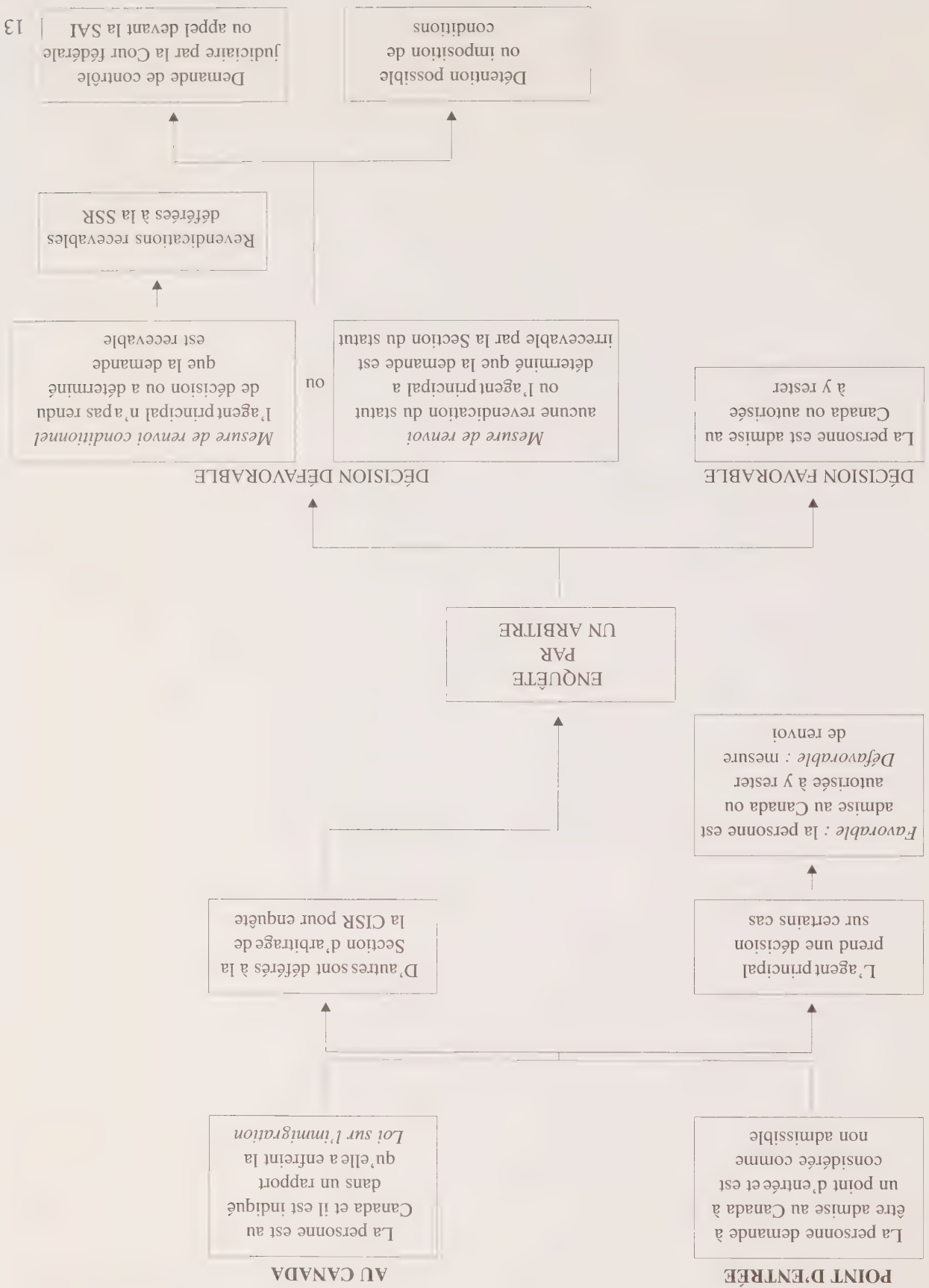
Facteurs influant sur la Section d'appel

Les appels interjetés devant la Section d'appel découlent directement du rejet de demandes d'immigration de proches parents de citoyens canadiens ou de résidents permanents et de mesures de renvoi prises par des arbitres ou des agents d'immigration. Seule une faible proportion des mesures de renvoi qui sont prises ou des demandes qui sont rejetées donnent lieu à des appels devant la Section d'appel.

Au début de 1994, 2 494 appels et cas connexes de 1993 étaient en instance devant la Section d'appel. Au cours de l'année, 3 099 nouveaux cas lui ont été soumis, soit une hausse de 49 % par rapport à 1993. De ce nombre, 1 848 étaient des appels de répodants, 1 250, des appels de mesures de renvoi et un seul était un appel du ministre.

Par suite des modifications apportées à la *Loi sur l'immigration*, qui sont entrées en vigueur en 1993, les appels peuvent désormais être entendus par un seul commissaire plutôt que par trois. Grâce à cette mesure et à un nombre accru de commissaires, la Section d'appel a pu régler 1 883 cas en 1994, une hausse de 27 % par rapport à 1993. À la fin de l'année, 3 905 appels et cas connexes étaient en instance.

LA SECTION D'ARBITRAGE - PROCESSUS



LA SECTION D'ARBITRAGE

La Section d'arbitrage a le mandat de tenir des enquêtes en matière d'immigration et de procéder à l'examen des motifs de détention, conformément à la *Loi sur l'immigration*, à son règlement d'application, aux *Règles de la section d'arbitrage* et aux principes de justice naturelle.

Les enquêtes en matière d'immigration et l'examen des motifs de détention se déroulent selon un processus contradictoire. L'arbitre est un décideur indépendant qui siège seul. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration est représenté par un agent chargé de présenter les cas et la personne qui fait l'objet de l'enquête ou de l'examen des motifs de détention a le droit d'être représentée par un conseil.

Il y a examen des motifs de détention des personnes détenues par CIC parce qu'il est estimé qu'elles ne se présenteront pas à l'interrogatoire ou à l'examen. L'expiration du délai de 48 heures, puis tous les trente jours par la suite.

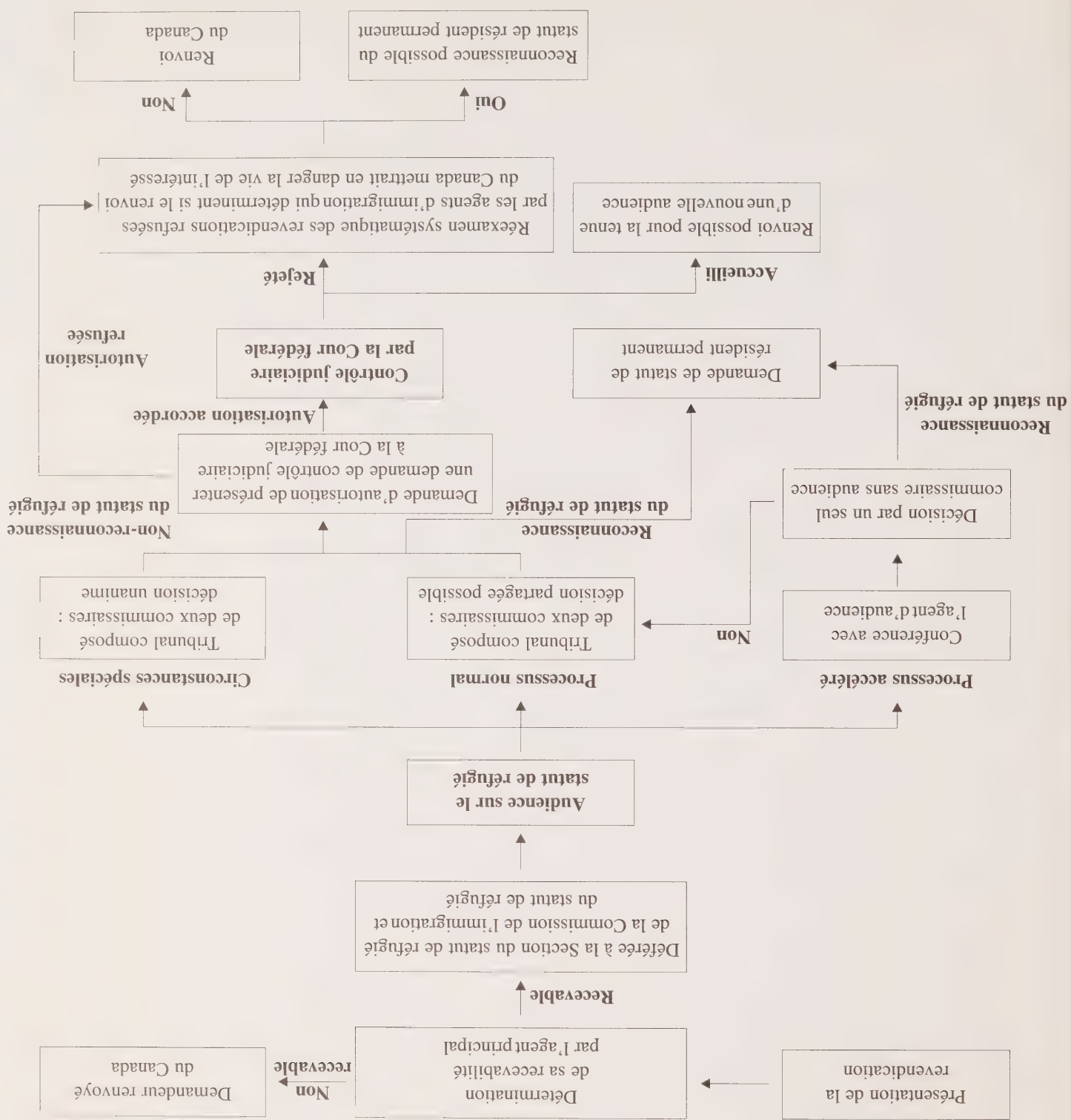
L'arbitre rend des décisions quasi judiciaires, qui ne peuvent donc être modifiées ou infirmées que par une cour compétente, telle que la Section d'appel de l'immigration de la Commission ou la Cour fédérale du Canada.

La Section d'arbitrage a tenu 12 213 enquêtes et procédé à 10 136 examens des motifs de détention en 1994, ce qui représente au total 22 349 décisions. Il y a eu moins d'enquêtes que prévu, mais les prévisions ont été largement dépassées pour ce qui est de l'examen des motifs de détention, qui ont augmenté de 58 % par rapport à 1993. À la fin de décembre 1994, 385 enquêtes étaient en cours.

La Section d'arbitrage a recours à diverses méthodes pour s'acquitter de sa charge de travail croissante. Par exemple, deux des trois directions de l'Arbitrage ont commencé à tenir des enquêtes au moyen de conférences vidéo, afin de réduire le temps de déplacement et les coûts opérationnels, tant pour la Commission que pour les autres participants aux audiences. Cette méthode sera utilisée par d'autres sections de la Commission, quand ce sera possible.

Comme la Loi prévoit la tenue d'enquêtes en l'absence de l'intéressé, les trois directions ont procédé ainsi à diverses reprises.

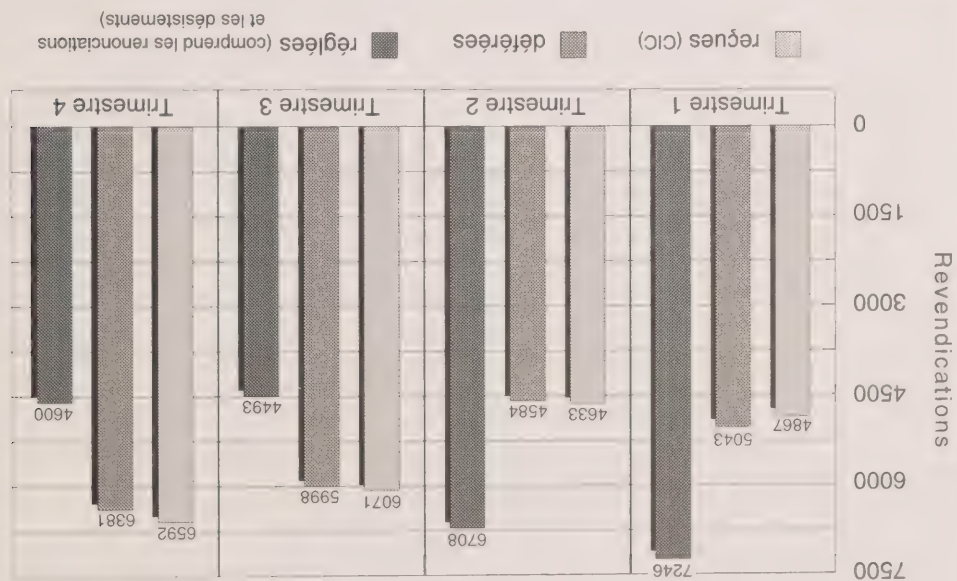
LA SECTION DU STATUT DE RÉFUGIÉ - PROCESSUS



Pendant le processus, toute personne intéressée peut demander au ministre de lui accorder une dispense d'application d'un règlement ou de faciliter son admission au Canada pour des raisons d'ordre humanitaire.

Des 21 666 décisions rendues en 1994, 15 224 (70 %) étaient favorables, et 6 442 (30 %), défavorables. De plus, le nombre de renoncations et de désistements a atteint 3 403. Le délai moyen de traitement des revendications, de la transmission au prononcé de la décision, était de neuf mois. La nomination et la formation de bon nombre de nouveaux commissaires ont influé sur la productivité. À la fin de 1994, il y avait près de 17 100 revendications qui n'avaient pas encore été entendues ou pour lesquelles une décision n'avait pas été rendue.

Le Sri Lanka, la Somalie, l'Iran et les républiques de l'ex-URSS étaient toujours au nombre des principaux pays sources de réfugiés en 1994. L'Inde, le Bangladesh, Israël, le Pakistan et la Chine continuaient aussi de figurer au nombre des dix principaux pays sources de réfugiés, l'Algérie ayant toutefois remplacé les républiques de l'ex-Yougoslavie.



Revendications reçues, déferées et régées - 1994

La Section du statut de réfugié (Section du statut) veille à l'audition rapide et équitable des revendications du statut de réfugié présentées par des personnes au Canada.

Un agent d'immigration principal de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) détermine si la revendication du demandeur est recevable. Le cas échéant, la revendication est déferée à la Section du statut de la CISR qui rend une décision. Généralement, un tribunal composé de deux commissaires entend les revendications.

Dans certains cas, une décision favorable peut être rendue sans la tenue d'une audience, si la revendication est traitée selon le processus accéléré. Initialement, cette méthode était appliquée aux revendications présentées par des ressortissants de pays d'où venait une forte proportion de demandeurs auxquels était reconnu le statut de réfugié. Cette façon de procéder s'applique maintenant aux revendications susceptibles d'être acceptées, présentées par des ressortissants de tous les pays. Ces revendications sont examinées sans formalisme par un seul commissaire, une fois que le demandeur, son conseil et un agent d'audience de la Commission ont convenu des faits s'y rapportant.

Facteurs influant sur la Section du statut

Le contexte international influence considérablement sur la charge de travail de la Section du statut. En effet, des événements qui surviennent ou des situations qui se présentent dans différentes parties du monde peuvent inciter de nombreuses personnes à quitter leur pays d'origine. Par ailleurs, le nombre de demandeurs qui choisissent le Canada comme destination peut varier suivant les mesures et les politiques des pays qui accueillent habituellement des demandeurs du statut de réfugié.

La Section du statut a reçu 22 006 revendications en 1994, soit 13 578 (38 %) de moins qu'en 1993. Cette diminution tient au fait que des 35 584 revendications déferées en 1993, près de 17 000, à traiter suivant les mesures transitoires, ont été transférées d'un bloc par suite des modifications apportées à la *Loi sur l'immigration*, qui visaient notamment à éliminer l'étape de l'instruction préliminaire. En excluant les revendications ainsi traitées, le nombre de revendications reçues à la Section du statut en 1994 représente une augmentation de 18 % par rapport à 1993.

LA COMMISSION
DE
L'IMMIGRATION
ET DU STATUT
DE RÉFUGIÉ :
RENSEIGNEMENTS
GÉNÉRAUX

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) est un tribunal indépendant constitué par le Parlement aux termes de la partie IV de la Loi sur l'immigration, de la présidence de la Commission rend des comptes au Parlement par l'entremise du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

La Commission remplit trois fonctions principales : tenir des enquêtes en matière d'immigration et procéder à l'examen des motifs de détention, entendre les appels en matière d'immigration et statuer sur les revendications du statut de réfugié. La Commission s'emploie à donner à toutes les personnes qui comparaissent devant elle la possibilité de se faire entendre à l'occasion d'audiences justes et efficaces.

Les décisions sont rendues par trois sections distinctes : la Section d'arbitrage, la Section d'appel de l'immigration (Section d'appel) et la Section du statut de réfugié (Section du statut).

La Section d'appel entend les appels du rejet de demandes parrainées de résidence permanente et de mesures d'expulsion prises contre des résidents permanents. Elle entend aussi les appels interjetés par des personnes titulaires d'un visa en cours de validité qui ont été détenues, ont fait l'objet d'un rapport ou ont été frappées d'une mesure de renvoi à un point d'entrée lorsqu'elles ont demandé l'admission au Canada.

L'admission au Canada.

La Section du statut entend uniquement les revendications du statut de réfugié au sens de la Convention. Elle doit procéder rapidement à l'audition équitable des revendications du statut de réfugié, afin que le Canada puisse offrir une protection aux réfugiés au sens de la Convention, tout en décourageant les demandeurs qui cherchent à entrer au pays pour d'autres motifs.

La Section du statut détermine le bien-fondé des revendications du statut de réfugié au sens de la Convention présentées par des personnes au Canada conformément à la Loi sur l'immigration, à la Charte canadienne des droits et libertés et à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés.

nature d'immigration et procède à l'examen des motifs de détention de personnes qui ne seraient pas admissibles au Canada ou qui pourraient être renvoyées du pays.

Conclusion

Pour la Commission, 1994 a été l'année de l'adaptation et du changement.

Au cours des prochains mois et des prochaines semaines, la Commission sera touchée par une série d'initiatives qui auront un effet important sur notre mandat.

L'annonce de nouvelles améliorations en vue de modifier les procédures de la Commission, l'effet de l'examen des programmes et de l'organisme et du budget général sur les priorités de la Commission, l'effet du projet de loi C-44 sur les attributions de la Commission — toutes ces initiatives et les défis qu'elles représentent, influenceront sur la capacité de la Commission de rendre des décisions équitables, sensées et rapides.

Au moment où débute l'année 1995, j'aimerais rendre un hommage tout particulier aux hommes et aux femmes, commis-saires, arbitres et employés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui contribuent par leurs efforts à remplir le mandat de l'organisme, à l'aider à traverser les moments les plus difficiles. Grâce à leur dévouement, la Commission s'est fait une réputation de chef de file sur la scène internationale.

Le progrès et l'avancement, nous les devons aussi à des centaines de Canadiens et d'organismes. Tout le monde ne s'entend pas sur les solutions, mais tous les Canadiens sont pareillement déterminés à résoudre efficacement les problèmes.

Je crois que notre recherche constante de moyens d'améliorer le processus décisionnel est essentielle pour maintenir la confiance du public dans le travail que nous accomplissons au nom de tous les Canadiens.

Nurjehan Mawani

Pays de puissance moyenne, le Canada a essayé, par son discours et ses actions, d'influencer la manière dont le statut de réfugié est reconnu à l'étranger. La Commission a joué un rôle méritoire dans ce dossier et continuera de le faire. Le 14 décembre 1994, le Premier ministre Chrétien s'est exprimé en ces termes à la Chambre des Communes : « Nous voulons poursuivre une politique qui fera que les personnes en très grande difficulté dans le monde sauront que, quelque part, quelqu'un se préoccupe de leur sort, en l'occurrence le gouvernement du Canada. »

Pendant toute l'année 1994, la Section du statut de réfugié a continué de remplir son mandat. En tant qu'organisme reconnu sur la scène internationale comme un chef de file pour les questions concernant les réfugiés, la Commission a fait entendre le point de vue du Canada sur la protection des réfugiés auprès des instances internationales.

En mars, la Commission a signé un protocole d'entente (PE) avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sur la formation et le partage des compétences. C'est la première fois que le HCR signe ce genre d'entente. Celle-ci vise le partage des connaissances spécialisées des deux organismes avec les États qui cherchent à élaborer un processus de détermination du statut de réfugié.

Le PE reconnaît le rôle de chef de file du Canada dans la détermination du statut de réfugié. Tous les Canadiens peuvent en être fiers. Nos réalisations sont reconnues. Le fait a été étayé récemment par l'aide qu'on nous a demandée de fournir au Belize, un pays d'Amérique centrale, dans l'examen du « modèle canadien » de détermination du statut de réfugié.

En outre, la Commission continue de partager son expertise avec le HCR et les États-Unis en mettant à leur disposition, à mesure qu'elle les enrichit, ses collections sur les conditions des droits de la personne dans les pays sources de réfugiés. Le défi que continue de poser l'accroissement des migrations massives reste inchangé. Les conflits régionaux et les confrontations politiques et sociales obligent tous les jours des personnes à fuir leur foyer et leur collectivité. Loin de s'amenuiser, les défis à relever sont de plus en plus grands. Au Canada, nous avons choisi de relever les défis plutôt que de les esquiver. La Commission a publié il y a deux ans une série de directives pour aider les commissaires de la Section du statut à examiner les revendications présentées par des femmes craignant d'être persécutées en raison de leur sexe. Ces directives ont été bien accueillies au Canada et à l'étranger. Le critère à appliquer est exigeant. Celles qui ont pu s'en prévaloir sont sans doute peu nombreuses, mais les directives constituent un progrès important dans la protection de celles qui craignent véritablement d'être persécutées. Les directives sont le résultat de vastes consultations menées auprès d'experts et de groupes d'intérêt au Canada et à l'étranger. J'espère que la Commission pourra bientôt publier d'autres directives. Nous travaillons actuellement à une nouvelle série qui portera sur la situation difficile des enfants et sur la revendication par ces derniers du statut de réfugié.

L'intensification de notre activité interne correspond à une période où les questions relatives aux immigrants et aux réfugiés sont examinées de très près par les médias et le public. Plusieurs incidents d'une grande visibilité, mettant en cause des personnes ayant comparu devant la Commission, ont focalisé l'attention du public et des médias sur la Commission.

Pour la Commission, la controverse n'est pas nouvelle, mais à l'évidence, les questions relatives aux immigrants et aux réfugiés continueront de susciter fortement l'intérêt du public. Cet intérêt se manifeste maintenant à l'égard de toutes les sections de la Commission et de toutes ses sphères d'activité.

C'est dans ce contexte d'intérêt accru du public pour les affaires de la Commission que celle-ci peut communiquer l'importance de son indépendance institutionnelle et celle de ses décideurs.

Il y a six ans, les parlementaires ont créé un tribunal décisionnel indépendant. Ils visaient à mettre sur pied une organisation professionnelle qui n'était guidée ni par une philosophie politique ni par un programme idéologique transitoire. Un de leurs objectifs visait à faire en sorte que le Canada remplisse ses obligations internationales en tant que signataire de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés.

Même si la plupart des changements de personnel ont eu lieu à la Section du statut de réfugié, des changements majeurs ont aussi touché la Section d'appel de l'immigration.

La Section d'appel de l'immigration a accueilli une nouvelle vice-présidente l'année dernière. J'ai d'ailleurs eu l'imense privilège d'occuper ce poste durant les premières années d'activité de la Section, et je suis heureuse que notre nouvelle vice-présidente, Nancy Goodman, puisse contribuer à façonner la Section, qui en est maintenant à un stade avancé de son développement.

Parmi les autres événements importants de cette année, notons le départ du directeur exécutif de la Commission et la démission du vice-président de la Section du statut de réfugié.

La détermination et le dévouement des hommes et des femmes qui travaillent à la Commission ont permis à l'organisme de poursuivre efficacement ses activités pendant toute la période d'adaptation, parfois difficile.

La courbe d'apprentissage associée à la formation des nouveaux commissaires a eu un effet sur la charge de travail des commissaires et employés plus expérimentés. Néanmoins, en 1994, les trois sections de la Commission ont traité près de 50 000 cas, soit des revendications du statut de réfugié, des appels, des enquêtes et des examens des motifs de détention, par rapport à 45 000 en 1993.

Nos statistiques indiquent que le nombre de revendications déferées par Citoyenneté et Immigration Canada à la Section du statut de réfugié a diminué en 1994. Cependant, cette baisse a été compensée par une augmentation générale et correspondante des cas réglés par les Sections d'appel et d'arbitrage.

L'empressement avec lequel la Commission cherche continuellement à s'améliorer et à perfectionner ses méthodes cadre parfaitement avec sa réputation de chef de file international.

En 1995, le Parlement étudiera une deuxième série de modifications à la *Loi sur l'immigration*, aux termes de laquelle existe la Commission. L'entrée en vigueur du projet de loi C-86 en 1993 a permis de simplifier le processus de détermination du statut de réfugié. Une fois adopté par le Parlement, le projet de loi C-44 entraînera des changements pour les trois sections de la Commission qui procédera rapidement à l'intégration de ces changements.

L'évolution de la Commission n'est toutefois pas uniquement attribuable à des mesures législatives. Ces dernières années, nos employés hautement professionnels et dévoués se sont efforcés de mettre au point les meilleures pratiques et procédures qui soient et d'en normaliser l'application dans de nombreux secteurs de l'organisation. Par exemple, la tenue d'enquêtes au moyen de vidéoconférences par la Section d'arbitrage a ouvert la voie à l'utilisation de la technologie vidéo par la Section d'appel et la Section du statut.

Une évolution constante

La dernière année a été source de nouveaux défis pour la Commission.

Parmi les plus importants figurent les changements de personnel à la Commission, qui ont donné lieu à la nomination et à la formation de nombreux commissaires.

En 1994, il y a eu non seulement reconduction de plusieurs mandats, mais aussi afflux de nouveaux commissaires, surtout à la Section du statut de réfugié, la plus grande section de la Commission.

L'ampleur de ce changement a mis à l'épreuve l'efficacité de nos programmes de formation à l'intention des commissaires. Il a aussi confirmé l'importance de la décision prise par la Commission, il y a plus d'un an, de faire de la formation une priorité pour les cadres supérieurs. En confiant à un vice-président adjoint la responsabilité exclusive de la formation des commissaires, nous avons reconnu l'importance d'appuyer les efforts internes visant à répondre à un besoin aussi essentiel. Les employés expérimentés et dévoués qui sont au coeur des activités de la Commission jouent un rôle fondamental dans cette structure de soutien. La capacité de la Commission à remplir son mandat dépend de leur expertise en matière d'immigration et de réfugiés.

Il est évident qu'un tribunal spécialisé comme le nôtre a besoin d'une expertise qui se bâtit dans la continuité et grâce aux efforts et à l'expérience de ses commissaires. Par ailleurs, la Commission a aussi besoin de sang neuf si elle veut rester une organisation dynamique. Bon nombre de nos nouveaux commissaires apportent à la Commission un point de vue particulier en ce qui concerne les questions relatives à l'immigration et aux réfugiés. Leurs connaissances augmentent considérablement leur capacité à participer à nos programmes spécialisés de formation et à en tirer profit. La formation et le soutien offerts à nos commissaires sont absolument essentiels au bon fonctionnement de la Commission. La formation est au coeur de la qualité des décisions, et cette qualité engendre la confiance du public dans l'intégrité de la Commission.

Depuis des années, le Canada joue un rôle de premier plan dans le domaine de l'aide internationale. Des générations de Canadiens ont porté le casque bleu des forces de maintien de la paix et le Canada a participé activement à l'élaboration de stratégies collectives, de Genève à New York.

À l'étranger, le Canada a su donner suite à ses engagements par des actes concrets. Au pays, nous faisons preuve de la même détermination à tenir parole. Comme le disait le premier ministre Jean Chrétien à la Chambre des communes le 14 décembre 1994, le Canada est toujours, et plus que tout autre pays, venu en aide partout dans le monde aux personnes se trouvant en très grande difficulté.

Au nom des Canadiens, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié continue notre engagement à l'égard des initiatives et des institutions internationales qui favorisent des solutions pacifiques et humanitaires aux grands problèmes que sont les conflits, les migrations massives et les violations des droits de la personne.

La Commission se compose de la Section du statut de réfugié, de la Section d'appel de l'immigration et de la Section d'arbitrage. Les trois sections ont des mandats à la fois distincts et liés. Au cours de 1994, année de changements incessants, la Commission a continué d'avoir pour objectif et pour mission d'identifier les personnes qui ont besoin de la protection du Canada et de statuer avec équité et efficacité sur les appels de l'immigration, les enquêtes et les examens des motifs de détention.

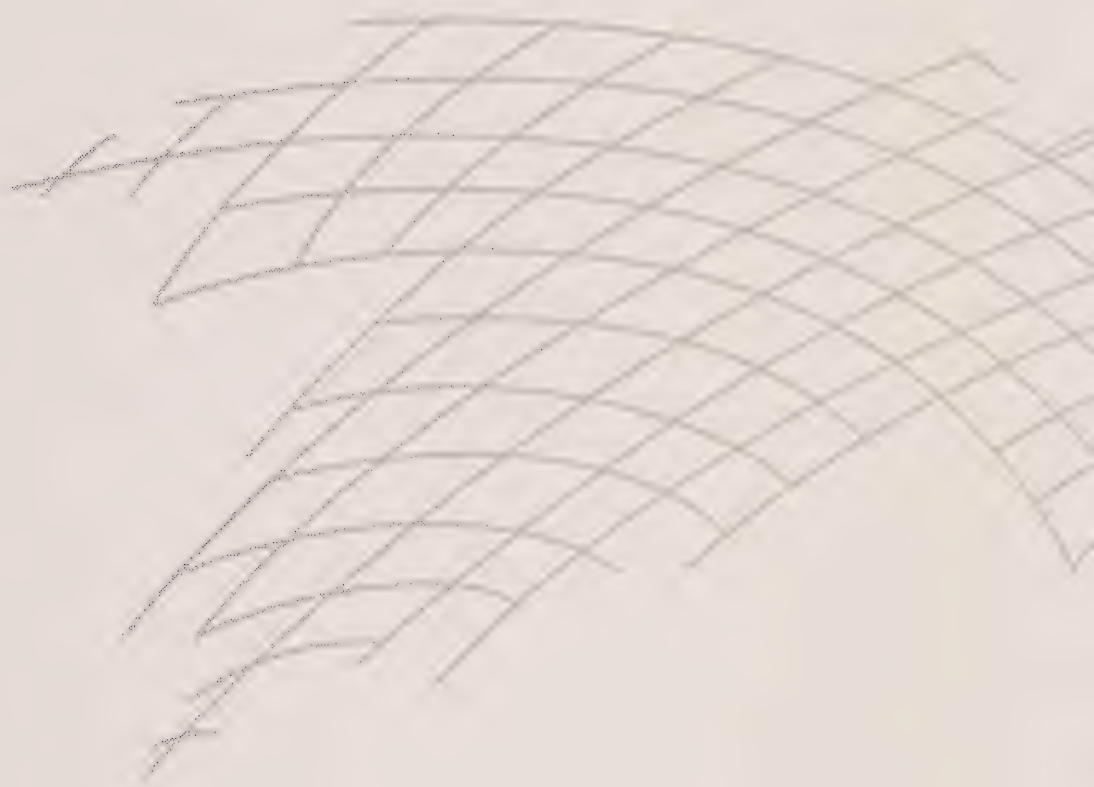
Dans l'exécution de cette mission, notre principal objectif a toujours été de faire en sorte que chaque personne comparaisant devant nous ait accès à un processus de prise de décisions qui soit juste, équitable et rapide. Seuls les systèmes répondant à ces critères peuvent gagner la confiance des personnes qui comparaissent devant la Commission, et seul un système ayant de telles qualités peut gagner la faveur du public canadien.

Dans les domaines de la détermination du statut de réfugié, de l'arbitrage et des appels en matière d'immigration, rendre des décisions équitables est une tâche encore plus difficile en raison du caractère émotif des questions à examiner. De fait, le processus de détermination du statut de réfugié a été reconnu comme l'un des processus de prise de décisions les plus difficiles qui soient.

Pour répondre aux exigences inhérentes au processus, la Commission doit continuerment évaluer son rendement et envisager de nouveaux moyens de s'améliorer. En tant qu'organisme, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a volontiers accepté ce défi. Par un examen critique et permanent de ses politiques, pratiques et procédures internes, la Commission a pu accroître considérablement sa faculté de remplir le mandat que lui a confié le Parlement. En fait, l'année 1994 a été exceptionnelle à cet égard; les trois sections de la Commission ont connu des changements et des évaluations découlant de décisions tant internes qu'externes à l'organisation.

Notre code de déontologie des commissaires est une première du genre pour un organisme fédéral. Nous avons obtenu du Parlement le pouvoir de formuler des directives visant à accroître la cohérence de nos décisions. Ces deux initiatives illustrent notre détermination à affermir le rôle de la Commission dans le règlement des questions importantes avec lesquelles sont aux prises tous les tribunaux administratifs.

Au cours de la dernière année, la Commission a procédé à de vastes consultations sur les recommandations contenues dans l'examen indépendant du processus de détermination du statut de réfugié réalisé par le professeur James Hathaway de l'Osgoode Hall Law School. Je suis convaincue que les consultations et l'examen entrepris par suite de l'étude du professeur Hathaway donneront lieu à d'autres améliorations de notre Section du statut de réfugié.



2474

La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié

Immigration and
Refugee Board

Présidente

Chairperson

Ottawa (Canada)
K1A 0K1

Mars 1995

Monsieur Sergio Marchi, c.p., député
Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter, conformément à l'article 66 de la
Loi sur l'immigration, le sixième rapport annuel de la Commission
de l'immigration et du statut de réfugié pour la période allant du
1^{er} janvier 1994 au 31 décembre 1994.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma
haute considération.

Nurjehan Mawani

Nurjehan Mawani

RAPPORT ANNUEL

Pour l'année se terminant
le 31 décembre 1994

COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
Immigration and
Refugee Board

